UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

LA POLICE RURALE

ESSAI DE RÉORGANISATION

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PAR

GABRIEL ARCHÉ

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

ATTACHÉ AU CABINET DU PRÉFET DE L'HÉRAULT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE ROUMÉGOUS ET DÉHAN

5, Rue Vieille-Intendance, 5

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

LA POLICE RURALE

ESSAI DE RÉORGANISATION

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

GABRIEL ARCHÉ

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER
ATTACHÉ AU CABINET DU PRÉFET DE L'HÉRAULT

MONTPELLIER
IMPRIMERIE ROUMÉGOUS ET DÉHAN
5, Rue Vieille-Intendance, 5

1913

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure civile (suppléé).

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, professeur de Droit constitutionnel.

MORIN, professeur de Droit civil approfondi.

BRIDREY, professeur de Droit romain.

RICOL, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

DONNEDIEU DE VABRES, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

PERROT, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIDE, chargé de cours complémentaire d'Économie politique.

DUBOIS, chargé de cours de Droit constitutionnel.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président.*

LABORDE, DUBOIS, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'étude que nous présentons n'a pas la prétention d'être œuvre originale. Des jurisconsultes éminents ont déjà traité sous chacun de ses divers aspects la réorganisation de la police rurale : un travail d'ensemble n'a pas encore été fait. Nous allons essayer, dans cet ouvrage succinct, de l'entreprendre. Nous tâcherons de mettre en lumière les points obscurs sur lesquels doit porter l'effort du législateur. Heureux si nous avons pu contribuer au succès d'une réforme qui s'impose. Des lois justes et nécessaires viendront régir, c'est notre ferme espoir, cette institution capitale pour la vie de nos campagnes, vraiment trop délaissées en ce moment.

Mai 1913.

G. A.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534915_0078

INTRODUCTION

Généralités sur la police. La police administrative et judiciaire.

Qu'est-ce que la police rurale ?

Pour la définir exactement il importe d'étudier ce qu'est la police en général ; nous verrons alors comment et par quel processus de la police générale est dérivée la police rurale.

Le mot police, en grec πολιτεια, signifie en propre, gouvernement d'une cité, c'est-à-dire d'un État, les États de l'antiquité grecque ayant tous commencé par l'enceinte d'une seule ville.

La police, dit Loyseau, signifie le règlement de la cité (1).

Dans l'usage moderne, on a spécialement appliqué le nom de police à cette partie du gouvernement qui a pour objet le maintien du bon ordre et de la salubrité publique. C'est dans les cités populeuses et florissantes qu'elle a pris naissance et acquis son principal développement. Commodité, sûreté, propreté, salubrité, etc..., constituaient alors, comme aujourd'hui, sa principale sphère d'action.

Des villes, elle s'étendit peu à peu aux localités moins

(1) *Traité des seigneuries*, chapitre IX.

importantes, aux villages, aux champs et finit par englober l'État tout entier. Alors seulement elle prend le caractère de généralité qui autorise la définition suivante empruntée au Code du 3 brumaire an IV, article 16 : « La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Son caractère principal est la vigilance. La société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude. Elle est divisée en police administrative et police judiciaire. »

« La police administrative, continue le même Code (article 19), a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits. »

Sous ce rapport, son caractère est essentiellement préventif. Elle surveille, dirige et prévient. Plus elle sera vigilante et perspicace, plus sûrement elle atteindra son but et remplira son mandat. Par sa nature elle ne peut agir que dans l'intérêt général ; elle ne peut peser ni les droits, ni les intérêts individuels. Aussi elle est dans les mains de l'administration dont elle pénètre toutes les branches, ce qui a donné lieu à des qualifications nombreuses et variées. Dans les villes, elle s'appelle police urbaine ou municipale ; dans les champs, police rurale. Ailleurs, elle se subdivise à l'infini ; nous avons dès lors la police des communications terrestres (routes, chemins et rues) celle des eaux (rivières, canaux, ruisseaux) celles des mines, des subsistances, des professions relatives à l'art de guérir : la police sanitaire, celles de l'industrie, des lieux publics, des établissements de répression et enfin celles des choses qui touchent plus spécialement à l'ordre moral, par exemple : la police de la presse, c'est-à-

dire de l'imprimerie et de la librairie, la police des cultes, etc....

Cela nous montre combien il est exact de dire que la police a partout sa place, et que c'est bien la société toute entière qui est l'objet de sa sollicitude.

La police judiciaire commence là où finit la police administrative. Elle recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir (Article 8, Code d'instruction criminelle). Son caractère est essentiellement répressif, elle poursuit la réparation du préjudice moral et matériel éprouvé par la société. Cependant elle conserve et maintient les droits et les intérêts individuels ; elle les protège et les défend même à l'encontre de la police administrative. Comme cette dernière elle admet, à la rigueur, les mêmes divisions et subdivisions, chacune des matières spéciales ci-dessus désignées comportant des contraventions dont les tribunaux sont appelés à connaître. Mais comme ici le personnel varie peu, qu'il est soumis à la même impulsion, aux mêmes juridictions, la police judiciaire est une, bien qu'au point de vue de la compétence ses agents ne soient pas dans une situation identique.

Toute la machine gouvernementale, du sommet aux derniers rangs de la hiérarchie, concourt plus ou moins directement à la police administrative ; la police judiciaire, au contraire, n'est faite que par ceux auxquels le législateur confie cette mission. Remarquons, néanmoins, que ceux qui sont placés dans cette dernière catégorie, la gendarmerie et les commissaires de police, par exemple, ont, en général, un pied dans chaque camp et qu'ils sont à la fois préventifs et répressifs.

La police rurale présente également ce double aspect : elle est à la fois préventive et répressive, administrative et judiciaire. A son point de vue le plus général, elle a pour but : la sécurité des campagnes, la conservation de la propriété rurale, des fruits, récoltes et produits de toute nature qui couvrent le sol. Sa vigilance mise en défaut, surgit son action répressive ; elle doit alors rechercher les auteurs des infractions qui se produisent, recueillir les preuves et livrer les délinquants aux autorités compétentes pour les poursuivre et les réprimer.

Il y a dans cette matière, comme dans toutes les autres branches de la police, des lois et règlements, des officiers publics chargés de surveiller, des infractions à poursuivre, des délinquants à châtier.

Étudier ces différents objets n'est pas notre but ; ils ont été, d'ailleurs, amplement traités dans des ouvrages auquel le lecteur pourra se reporter avec profit.

Il s'agit maintenant de voir comment est organisée cette institution ; quelles attributions échoient aux fonctionnaires qui en sont chargés et quelles lois les règlementent ?

Comme toute institution, l'organisation de la police rurale a donné prise à de nombreuses critiques : nous les passerons en revue, et nous y ajouterons les nôtres propres.

Enfin, après l'étude des différents projets de réforme, nous consacrerons la dernière partie de cet ouvrage à l'exposé de notre essai de réorganisation.

LA POLICE RURALE

ESSAI DE RÉORGANISATION

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION DE LA POLICE RURALE

La police rurale s'exerce par deux sortes d'agents de la force publique :

La gendarmerie ;

Les gardes champêtres.

C'est à dessein que nous laissons de côté les gardes particuliers. Ils sont assez rares et ne s'occupent que des terres confiées à leurs soins par des propriétaires qui les paient.

Nous parlerons des gendarmes, pour dire seulement qu'absorbés de plus en plus par le service du recrutement et par le service de la justice, ils n'ont plus guère le temps de s'occuper de la police rurale.

Les vrais et seuls agents de la police rurale sont alors les gardes champêtres, et c'est l'étude de leur organisation et de leurs attributions qui va faire l'objet des deux chapitres de cette première partie.

CHAPITRE PREMIER

De l'Organisation des Gardes champêtres

SECTION I. - Notions Historiques

DEFINITON. — LE GARDE CHAMPÊTRE DU MOYEN AGE A LA RÉVOLUTION. — LOIS DES 28-30 AVRIL 1790, 3 BRUMAIRE AN IV. — LA LOI MUNICIPALE DE 1837.

On appelle garde champêtre un agent principalement commis à la conservation des récoltes, fruits de la terre et propriétés rurales de toute espèce, et chargé en même temps de concourir au maintien de la tranquillité publique.

D'après Escaich (1), l'institution des gardes champêtres remonte sans doute à l'époque ou la terre a été divisée, la possession reconnue et la propriété consacrée. On en trouve en tous cas des traces dans l'ancien droit où avec des fonctions analogues on les qualifie, suivant les localités, de messagers (actes de 1221-1229), gastiers (2) (charte de 1308),

(1) *Code formulaire des gardes champêtres*, n° 1.

(2) *Coutume d'Auvergne*, ch. 31, art. 69. Se trouve dans la coutume locale des châtellenies de Mirefleur, de Coppel et autres du pays d'Auvergne.

« C'est celui qui est commis par justice à la nomination et requête des habitants du lieu, pour la garde des fruits de leurs héritages afin qu'ils ne soient gâtés ou endommagés par le bétail ou les personnes.»

Dans l'*Edit d'Henry II de 1559*, art. 5, les gastiers sont conjoints

banniers, messiers (1), sergents de verdure, corretiers, bandiers, messoliers, gardes sergens, bannards ou bangards (2), banavars, vigniers, bladiers dégatiers, sergent messilier (3), sergent prairier (4), etc ..

Charles V éleva ces agents au rang de fonctionnaires publics. Par lettre du 19 juin 1369, « il permit aux maïeurs et échevins d'établir des gardes des ablais pendans par les racines, avec pouvoir de saisir les charrois et bestiaux qui causeraient du dommage dans les terres et de condamner ceux qui les conduiraient. »

La Poix de Freminville (5) dit au sujet des messiers que

---

aux messiers et gardes commis pour la conservation des vignes et autres fruits.

En Angoulmois, *Coutume*, art. 34, il y a matière de gastis quand les bêtes d'autrui sont trouvées en dommage.

(1) *Coutume de Melun*, article 306; de Sens, art. 154; du Duché de Bourgogne, art. 6 et 7; *Coutume locale de Langres,* art. 3; *Coutume de Reims*, art. 402; de Bar, art. 50-209; de Hainaut, ch. 69; de Mons, ch. 50-53; de Tours, art. 62; de Lodunois, ch. 5, art. 4 (instituer messier)

« C'est le vignier ou garde des vignes ou des blés et moissons ». Dans la *Coutume de Berri*, titre 15, art. 2, on lit : « vinearum custodes qui, circitores, ne fures intrent. (Boutillier, dans la *Somme rurale*, au chapitre du bas justicier, mentionne le messier.)

(2) *Coutume du Comté de Bourgogne*, art. 56 « Ce sont messiers commis à la garde des fruits de terre après que les banniers ont été ordonnées pour défendre les fruits de l'année du pacage et vaine pâture.»

(3) *Coutume de Troyes*, art. 122; de Chaumont 67. « Qui est commis à la garde des vignes et autres fruits de la terre.»

(4) *Coutume locale de la Chatellenie des Ecluses au bailliage de Touraine.* « A charge des prairies pour les garder et conserver l'herbe d'icelles.»

(5) Traité de la police générale au mot « Messier » 1778. *Pratique des Terriers*, t. 3, chap. II, section 4.

« le procureur fiscal doit les faire choisir au nombre des personnes voisines, capables, suffisantes et solvables pour faire cet exercice parce qu'ils sont responsables civilement des rapports qu'ils sont obligés de faire, tout ainsi qu'un maître répond de son domestique. »

Cette élection se faisait dans chaque paroisse suivant et d'après les règles tracées par la Déclaration du Roi du 11 juin 1709, article 16. Ils doivent prêter serment devant le juge des lieux et « faire leurs rapports au greffe de tous les mesus qu'ils trouvent dans leurs visites ; en cas d'insolvabilité des messiers, la communauté des habitants en est responsable. » Ces délits étaient ensuite poursuivis par le procureur fiscal.

Leurs fonctions étaient temporaires (de la mi-mars à la fin octobre) et peu rétribuées, tantôt avec traitement fixe prélevé par une contribution ; tantôt avec rémunération aléatoire, d'après le produit des amendes, alors peu nombreuses, et variant entre trois et soixants sols.

Ils ne devaient pas transiger avec les délinquants ni recevoir d'eux au delà de l'amende prononcée et ne pouvaient, d'après l'Édit de 1706, s'absenter sans la permission des maires à peine de privation de leurs gages.

La loi du 28-30 avril 1790 sur la chasse créa les gardes champêtres, l'article 9 est ainsi conçu : « A cet effet, le conseil général de chaque commune est autorisé à établir un ou plusieurs gardes messiers, bangards ou gardes champêtres qui seront reçus et assermentés par la municipalité. »

Le décret du 28 septembre 1791 sur la police rurale, décida que pour assurer les propriétés et conserver les récoltes, il pourrait établir des garde champêtres dans les municipalités, sous la juridiction des juges de paix et sous la surveillance des officiers municipaux. Ils devaient être nommés par le conseil général de la commune et ne pouvaient être changés ou destitués que dans la même forme.

Plusieurs municipalités pouvaient choisir le même garde

et une municipalité pouvaient en avoir plusieurs. Ces gardes devaient être payés par la communauté ou les communautés suivant le prix déterminé par le conseil général. Leurs gages devaient être prélevés sur les amendes, qui devaient appartenir en entier à la communauté. En cas d'insuffisance, la somme qui manquait était répartie au marc la livre de la contribution foncière, mais était à la charge de l'exploitant. Leurs rapports affirmés et déposés devant le juge de paix de leur canton lorsqu'ils ne donnaient lieu qu'à des réclamations pécunières, faisaient foi pour tous les délits mentionnés dans la police rurale, sauf la preuve contraire, et ils étaient responsables des dommages dans le cas où ils négligeaient de faire, dans les 24 heures, les rapports des délits (1).

Plusieurs lois subséquentes ont développé ou modifié cette loi fondamentale. Nous allons les parcourir.

Jusque-là la nomination des gardes champêtres était facultative ; le décret du 20 messidor, an III (2), voulut que chaque commune rurale eût au moins un garde et

---

(1) Loi du 28 septembre 1791. Art. 1, 3 et 7 de la section du Titre I^er^.

(2) Décret du 20 messidor, an III. Article I^er^. - Il sera établi immédiatement après la promulgation du présent décret, des gardes champêtres dans toutes les communes rurales de la République ; les gardes déjà nommés dans celles où il y en a, pourront être réélus d'après le mode suivant :

Article 2. - Les gardes champêtres ne pourront être choisis que parmi les citoyens dont la probité, le zèle et le patriotisme sont généralement reconnus ; ils seront nommés par l'administration du district, sur la présentation des conseils généraux des communes : leur traitement sera aussi fixé par le district, d'après l'avis du conseil général, et réparti au marc la livre de la contribution foncière.

Article 3. — Il y aura au moins un garde champêtre par commune, et la municipalité jugera de la nécessité d'en établir davantage.

qu'au lieu d'être nommé par la municipalité, il le fût par l'administration du district sur la présentation du conseil général. Son traitement était aussi fixé par le district, d'après l'avis du conseil général et réparti au marc la livre de la contribution foncière

Le décret ajoute que tout propriétaire aura le droit d'avoir pour ses domaines un garde champêtre, qu'il sera tenu de le faire agréer par le conseil de la commune, et confirmer par le district, mais que ce droit ne pourra l'exempter de contribuer au traitement du garde de la commune.

Le Code des délits et des peines, du 3 brumaire an IV, rangea les gardes champêtres parmi les officiers de la police judiciaire, et les plaça sous la surveillance de l'accusateur public, du directeur du jury, et plus spécialement du commissaire du pouvoir exécutif près l'administration municipale.

L'objet de cette institution, dit l'article 38 de la loi de l'an IV, est la conservation des récoltes, fruits de la terre et propriétés rurales de toutes espèces, et il résulte de l'article 41, qu'en effet, les gardes champêtres n'avaient pas d'autres attributions.

Le Code d'instruction criminelle (art. 17) les considère aussi comme officiers de police judiciaire, leur confie spécialement la garde des propriétés rurales, et les met comme officiers de police, sous la surveillance du procureur du roi.

La loi du 3 brumaire an IV (1), comme celle du 20 mes-

---

(1) Loi du 3 brumaire an IV, art 38. – Il y a dans chaque commune rurale au moins un garde champêtre. L'objet de son institution est la conservation des récoltes, fruits de la terre et propriétés rurales de toutes espèces. Le mode de sa nomination et ses fonctions considérées comme dépendance de la police administrative, sont réglées par les lois relatives aux administrations civiles.

sidor an III, voulait que chaque commune eût au moins un garde champêtre, mais on ne tarda pas à s'apercevoir que s'il était facile de nommer des gardes, il était plus difficile de les payer. Aussi la loi du 11 frimaire an VII, en mettant cette dépense à la charge des communes, voulut qu'il fût, autant que possible, désigné des arrondissements tels qu'un seul garde pût suffire au service de plusieurs communes.

Un arrêté consulaire du 23 fructidor au IX, décida que les gardes champêtres seraient, à l'avenir, choisis parmi les vétérans nationaux et autres anciens militaires. En conséquence, le ministre de la guerre devait envoyer à chaque préfet l'état nominatif des vétérans et anciens militaires résidant dans le département, qui étaient capables de remplir les fonctions de gardes. Les préfets faisaient passer aux sous-préfets la liste de ceux qui appartenaient à leurs arrondissements. Les sous-préfets la transmettaient aux maires; ceux-ci choisissaient parmi les individus de leur commune ou des communes les plus voisines, portés sur cette liste, soumettaient leur choix à l'approbation du conseil municipal, puis adressaient les pièces au sous-préfet, qui délivrait une commission au garde champêtre. L'article 7 ajoutait que ces dispositions ne seraient pas applicables aux communes dans lesquelles les salaires du garde champêtre n'équivaudraient pas à la somme de 180 francs par an.

Un décret du 8 mars 1811 rendit plus rigoureuses encore les dispositions de l'arrêté de l'an IX. Il affecta spécialement aux sous-officiers et soldats sachant lire et écrire les places des gardes champêtres. Il frappa d'incapacité pour les emplois civils à l'avenir, tous ceux qui n'auraient pas été militaires pendant 5 années, à moins qu'il ne s'en présentât pas d'autres. Il voulait cependant que les places de garde champêtre ne pussent être données qu'à des hommes qui fussent encore en état de mener une vie très active.

23 fructidor an XIII, nouveau décret portant que dans toutes les communes où le salaire des gardes champêtres ne pouvait pas être acquitté sur les revenus communaux, en y comprenant le produit des amendes, et lorsque les habitants ne consentiraient pas à former le traitement ou complément du traitement de ces gardes par une souscription volontaire, la somme qui manquerait serait répartie sur les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos, au centime le franc de la contribution foncière de chacun d'eux.

Conformément à ce décret, la loi de finances du 22 août 1822, art. 26, permit aux préfets de rendre exécutoire les rôles d'impositions sur les fonds non enclos, pour le traitement des gardes champêtres, en se conformant aux articles 39 et 40 de la loi du 15 mai 1818, c'est-à-dire après avoir pris l'avis du conseil municipal et des plus imposés, sans le concours desquels aucun impôt communal extraordinaire ne pouvait être établi.

Mais l'art. 19 de la loi du 21 avril 1832 décida qu'il ne serait plus fait de rôles spéciaux pour les impositions relatives au traitement des gardes champêtres, et que ces impositions, votées dans les formes prescrites par la loi de 1818, seraient comprises à titre de centimes additionnels dans le rôle de la contribution foncière, et porteraient, comme ces centimes, sur toutes les natures de propriétés.

Un décret du 11 juin 1806 contient des dispositions importantes qui établissent les rapports des gardes champêtres avec la gendarmerie. Ce décret veut que ces gardes se présentent chez les officiers ou sous-officiers de gendarmerie de leur canton, afin que ceux-ci prennent note de leurs noms, âges et domiciles ; que les officiers et sous-officiers de gendarmerie s'assurent, lors de leurs tournées, si les gardes champêtres remplissent bien leurs fonctions, et qu'ils rendent compte aux sous-préfets du résultat de leurs examens. Les officiers et sous-officiers de gendarme-

rie peuvent requérir les gardes champêtres pour les seconder. Après en avoir donné avis motivé aux maires et au sous-préfet, les gardes champêtres sont obligés, de leur côté, de faire connaître aux maires ce qui peut intéresser la sûreté publique ; enfin les sous-préfets, après avoir pris l'avis des maires et des officiers de gendarmerie, doivent désigner aux préfets, et ceux-ci à l'administration forestière, ceux des gardes champêtres de leurs arrondissements ou de leurs départements respectifs, qui méritent d'être appelés aux fonctions de gardes forestiers.

Les dispositions de ce décret ont été presque littéralement reproduites dans une ordonnance royale du 29 octobre 1820, portant règlement pour le service de la gendarmerie, art. 310 et suivants.

Une autre ordonnance royale du 29 octobre 1820 confirme la disposition de l'arrêté du 23 fructidor an IX, qui confiait aux maires, sous l'approbation des conseils municipaux, le choix des gardes champêtres. Elle donnait aux sous-préfets le droit de prononcer le changement ou la destitution sur l'avis des maires et des conseils municipaux, mais elle ne disait rien du privilège que les lois antérieures avaient accordé aux anciens militaires. Ils ne jouissaient pas en 1820 de la même faveur qu'en l'an IX et en 1811.

La loi municipale de 1837 disait dans son art. 13 : « Le maire nomme les gardes champêtres sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés ou commissionnés par le sous-préfet, ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet peut seul les révoquer. »

Et alors, tandis que le législateur imposait aux communes l'obligation d'avoir un garde champêtre, cet article laissait, en quelque sorte, au maire, le droit de paralyser cette disposition.

En effet, si le maire ne nomme pas les gardes champêtres, si son choix n'est pas approuvé par le conseil muni-

cipal, la loi se trouve violée, il n'y a pas de gardes champêtres dans la commune.

Enfin le décret du 25 mars 1852 transféra le droit de nomination du garde au préfet, qui nommait sur la présentation du maire, considéré comme chef de service (art. 5, § 21), et ainsi nous arrivons à la loi municipale du 5 avril 1884.

SECTION II. — Législation actuelle

L'EMPLOI DE GARDE CHAMPÊTRE EST FACULTATIF POUR LES COMMUNES. — NOMINATION. — AGRÉMENT. — CHOIX. — INCOMPATIBITITÉ. — SERMENT. — INSTALLATION. — RÉSIDENCE. — ABSENCE. — SUSPENSION. — RÉVOCATION. — SUPPRESSION DE L'EMPLOI. — DÉMISSION. — COSTUME, INSIGNES. — ARMES. — TRAITEMENT. — PENSIONS. — SURVEILLANCE. — RESPONSABILITÉ. — CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR LE GARDE CHAMPÊTRE. — PROTECTION.

La loi du 5 avril 1884 qui innovait beaucoup et fort heureusement dans bien des matières, n'a rien donné d'original pour l'organisation de la police rurale. En vain y chercherait-on des dispositions que bien des projets auraient pu inspirer.

Nulle part, nous ne trouvons, même dans les travaux préparatoires, le souci d'organiser au mieux des intérêts des habitants de nos campagnes la protection de leurs personnes et surtout la sécurité de leurs biens.

A quelque point de vue que l'on se place, qu'il s'agisse de nomination, suspension, etc., on ne peut relever qu'incohérences et contradictions.

L'emploi de garde champêtre est facultatif pour les communes

Le décret du 20 messidor an III, confirmé par la loi du 3 brumaire an IV, qui, on le sait, avait imposé aux

communes l'obligation d'entretenir au moins un garde, ne fut jamais strictement observé. Soit pour raisons d'opportunité, soit pour défaut de ressources, bon nombre de communes n'avaient jamais eu de garde champêtre.

Aussi la loi du 5 avril 1884 est-elle revenue au principe de la loi du 28 septembre-6 octobre 1791, en rendant facultatif l'établissement d'un garde champêtre dans les communes. Son article 102 porte : « Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. »

Le législateur, en adoptant cette rédaction, contrairement à l'avis du ministre de l'Intérieur et de la Commission de la Chambre des Députés, a voulu décharger les communes pauvres d'une obligation qui pouvait peser lourdement sur elles.

L'article 102 n'a pas maintenu aussi le droit précédemment accordé aux communes de se réunir, avec l'autorisation du préfet, pour entretenir un garde commun. Contrairement à l'opinion émise par la Chambre des Députés (séance du 28 février 1884), le Sénat, sur l'observation du rapporteur de la loi, a interdit cette faculté aux communes dans la pensée que, quand plusieurs communes auraient un même garde, le service ne serait bien fait dans aucune, et que, d'un autre côté, il n'était pas admissible que le garde pût dépendre de plusieurs maires à la fois ayant chacun sur lui les mêmes droits et les mêmes pouvoirs (1).

Nomination

La loi du 5 avril 1884 revient au système de la loi de 1837, et rend au maire la nomination des gardes champêtres sous la réserve de l'agrément du préfet pour l'arrondissement chef-lieu et du sous-préfet pour les autres arrondissements.

---

(1) Rapport de M. Demôle, séance du 26 janvier 1884. *Journal Officiel*, débats parlementaires.

L'avis du conseil municipal n'est plus exigé et le maire agit dans la plénitude de ses pouvoirs. Le conseil municipal *à fortiori* ne pourrait se substituer au maire pour la présentation d'un candidat à l'emploi de garde champêtre (Décision ministérielle du 20 novembre 1891). La nomination est faite par arrêté du maire transmis au préfet ou au sous-préfet dont l'approbation est réservée.

Agrément

Rien ne limite le droit de ce haut fonctionnaire de donner ou de refuser son agrément ; la loi ne l'oblige même pas à faire connaître les motifs de sa décision lorsqu'il refuse d'agréer, et il demeure libre d'apprécier si, en dehors des conditions d'aptitude et d'honorabilité, il n'existe pas d'autres considérations de nature à faire écarter la candidature qui lui est présentée.

Délai dans lequel l'agrément doit être donné. — L'art. 102 de la loi municipale porte : « Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. »

Cette disposition avait d'abord été interprétée en ce sens que le préfet ou le sous-préfet qui n'a pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois, à partir du jour où l'agrément a été demandé, est censé le donner (Circulaire du ministre de l'Instruction Publique du 15 mai 1884). Mais des doutes sont nés à cet égard, et le Conseil d'État, consulté, a émis l'avis que le garde nommé par le maire ne doit pas être considéré comme régulièrement investi de ses fonctions tant qu'il n'a pas été agréé, et que le silence gardé par le préfet ou le sous-préfet ne peut équivaloir à un agrément tacite (Avis du Conseil d'État du 6 mars 1889. — Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 avril 1889).

Choix

Age. — Moralité. — Instruction. — Recrutement
Limite d'âge

§ 1. *Age.* — La loi de 1884, pas plus que les précédentes, ne s'en occupe, et il faut remonter à celle du 25 septembre-6 octobre 1791. D'après l'art. 5 de la section VII du titre Ier de cette loi, les gardes champêtres devront être âgés de 25 ans au moins.

L'Administration supérieure ne saurait autoriser une dérogation à ces prescriptions en ce qui concerne l'âge du candidat. Le défaut d'âge pourrait d'ailleurs motiver le refus de l'autorité judiciaire d'admettre le candidat à prêter serment (Décision ministérielle du 21 mai 1891).

§ 2. *Moralité.* — D'après le même article précité, les gardes champêtres doivent être de bonnes vie et mœurs. Ils ne peuvent être choisis que parmi les citoyens dont la probité et le patriotisme sont certains.

§ 3. *Instruction.* — La loi de 1884 est aussi muette sur ce point que les précédentes. Cependant, les lois du 27 décembre 1790-5 janvier 1791 et des 28 septembre-6 octobre 1791, par la manière dont elles règlent la rédaction des procès-verbaux (1), laissent entendre que ces agents peuvent être choisis parmi les illettrés *et le fait est fréquent.*

(1) De ces lois il résulte que les gardes champêtres doivent écrire les procès-verbaux en entier de leur main, mais lorsqu'un garde ne sait pas écrire, ou lorsqu'il ne peut écrire son procès-verbal, il se rend chez l'un des fonctionnaires ci-après désignés, qui peuvent seuls, d'après la loi, rédiger et écrire les rapports des gardes. Ces fonctionnaires sont :

1° Les maires et commissaires de police pour les délits commis dans l'étendue de la commune ou du canton où ils exercent

§ 4. *Recrutement.* — Comme l'ordonnance royale du 29 octobre 1820 et la loi municipale de 1837, la loi de 1884 ne dit rien du privilège que l'arrêté du 23 fructidor an IX avait accordé aux anciens militaires. La liberté du maire est donc entière.

§ 5. *Limite d'âge.* — La loi ne détermine pas de limite d'âge pour les fonctions de garde champêtre, mais une circulaire du 25 mars 1852 recommande de n'admettre qu'exceptionnellement les candidats âgés de plus de 60 ans. Il appartient, du reste, à l'autorité administrative, lorsqu'un garde champêtre est hors d'état de faire son service, en raison de son âge ou pour tout autre cause, de le mettre en demeure de résigner ses fonctions et, en cas de refus, de pourvoir à son remplacement. C'est ce que recommande la circulaire ministérielle du 10 juin 1898, intervenue à la suite du rapport de M. de Marcère.

Incompatibilités

Conseiller municipal. — Exercice d'une profession. — Fonctions exercées dans deux communes. — Cumul avec les fonctions de garde particulier. — Cantonnier. — Secrétaire de Mairie.

§ 1. *Conseiller municipal.* — Comme agents salariés de la commune, les gardes champêtres sont inéligibles au conseil municipal de cette même commune, suivant l'article 33 de la loi du 5 avril 1884. De même, un conseiller municipal

---

leurs fonctions. Il suffit que le maire ou l'adjoint signe ; le procès-verbal peut être écrit par le secrétaire de mairie (Cour de cass., 19 mars 1830) ;

2° Les greffiers des justices de paix pour les délits commis dans leur canton ;

3° Le juge de paix, ou l'un de ses suppléants, également pour les délits commis dans leur canton.

qui viendrait à être nommé garde champêtre, devrait être déclaré démissionnaire par le préfet, conformément aux dispositions de l'article 36 de la même loi, car il est évident que celui qui a un droit de surveillance médiate ou immédiate sur les gardes, doit être exclu de la faculté d'être lui-même garde champêtre dans cette commune. Même solution si le conseiller municipal s'engageait à exercer gratuitement les fonctions de garde champêtre, car si dans ce cas, il pourrait être considéré comme n'étant pas agent salarié de la commune, il encourait cependant l'incompatibilité résultant de l'article 34 de la même loi, entre la fonction d'agent de police et le mandat de conseiller municipal.

C'est ce que n'ont pas vu certains auteurs. A leur avis, le traitement et non la fonction créant l'inégibilité, un garde champêtre qui exercerait gratuitement son emploi serait éligible, comme l'est d'ailleurs un garde particulier (1).

Dire qu'un garde particulier est éligible, c'est poser un axiome qu'on ne pourrait contester (2), le garde particulier n'étant pas sous la dépendance du maire, ne peut être assimilé aux agents de police (3). Le garde champêtre, au contraire, agissant sous l'autorité, la surveillance et le contrôle du maire, on admettrait difficilement que cet agent *même non rétribué* puisse devenir un jour l'adversaire poli-

(1) Becquet. Répertoire administratif.

(2) De même, il ne viendrait à l'idée de personne de supposer que les veilleurs de nuit faisant partie de Sociétés privées, concourant dans certaines grandes villes, au maintien de la sécurité publique, soient inéligibles.

(3) Conseil d'État, 7 janvier 1876. Marrigues.

De même, le garde rivière d'une Association syndicale (Conseil d'État, 16 avril 1875. Fye).

tique de son chef hiérarchique au sein de l'assemblée communale.

§ 2. *Exercice d'une profession.* — Il serait à désirer que les gardes champêtres n'exerçâssent aucune profession ; *mais il n'y a pas de prescription légale à cet égard* et, en raison de la modicité de leur traitement dans certaines communes, ils se créent des occupations en outre de leur service. De nombreuses circulaires, par contre, recommandent à l'Administration de tenir la main à ce qu'ils n'entreprennent aucun commerce de nature à les détourner de la surveillance dont ils sont chargés ou à compromettre leur autorité. On leur interdit, notamment, de tenir une auberge ou un cabaret par eux-mêmes ou par leurs femmes.

§ 3. *Fonctions exercées dans deux communes.* — La même personne ne peut être agréée en qualité de garde champêtre dans deux communes. (Circulaire du ministre de l'Intérieur, du 15 mai 1884), conformément au principe admis par les Chambres.

La jurisprudence administrative n'admet pas non plus la faculté pour deux communes, ayant déjà chacune un garde champêtre, d'entretenir un garde spécial qui aurait pour mission de réprimer les faits de maraudage et de braconnage commis sur le territoire limitrophe des deux communes et dont les auteurs échappent à la surveillance des gardes ordinaires. (Décret du 14 juin 1893.)

§ 4. *Cumul avec les fonctions de garde particulier. — Fils du maire. — Cantonnier. — Secrétaire de mairie.* — Le garde champêtre d'une commune ne pourrait non plus être commissionné en qualité de garde particulier ; car il importe qu'il demeure en dehors de toute influence et qu'il conserve son indépendance vis-à-vis de tous les habitants de la commune. (Décision du 22 juin et 25 septembre 1889.)

Pour des motifs de même nature, le fils du maire ne doit pas être agréé comme garde champêtre ; on ne saurait

admettre, en effet, que le droit de faire des règlements de police et le pouvoir d'en assurer l'exécution, soient remis aux mains de personnes liées par une si étroite parenté. (Décision, avril 1895.)

Mais la jurisprudence du ministre de l'Intérieur admet qu'un garde champêtre cumule ses fonctions avec l'emploi de cantonnier. (Décision du 9 août 1887) et aussi de secrétaire de mairie. (Décision du 19 mars 1885.)

Serment

La nomination du garde champêtre est définitive, lorsque le préfet ou le sous-préfet a apposé son approbation sur l'arrêté de nomination.

Une des deux expéditions de l'arrêté est remise au garde champêtre et constitue sa commission.

Aux termes de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884, le garde champêtre doit être assermenté. La première formalité qu'il aura à remplir avant d'entrer en fonction est donc de prêter serment. Il ne s'agit plus aujourd'hui que du serment professionnel, le serment politique qui avait été exigé à diverses époques et, notamment, par le décret du 5 avril 1852 étant aboli. (Décret du 5 septembre 1870.)

Le garde champêtre ne peut dresser procès-verbal avant d'avoir accompli cette formalité sans s'exposer à être poursuivi et condamné à une amende de 16 fr. à 150 fr. (Code pénal, art. 196.)

§ 1. *Devant qui le serment est prêté.* — Le serment est prêté devant le juge de paix du canton, en audience publique ; cependant la Cour de cassation, par un arrêt rendu le 16 janvier 1901, considère comme également valable, celui prêté devant le Tribunal de première instance.

§ 2. *Formule du serment.* — La formule du serment n'est pas sacramentelle et peut varier.

Installation

Inscription à la gendarmerie. — Notification de la nomination.

§ 1. *Inscription à la gendarmerie.* — Dans les huit jours de son installation, le garde champêtre est tenu, aux termes du décret du 11 juin 1806, sur les rapports entre les gardes champêtres et la gendarmerie, de se présenter à l'officier ou au sous-officier de gendarmerie du canton, qui inscrira sur un registre *ad hoc* son nom, son âge et son domicile. (Ordonnance du 29 octobre 1820 ; décret du 1er mars 1854, art. 624.)

§ 2. *Notification de la nomination.* — Il est nécessaire que tous les habitants de la commune aient connaissance des fonctions dont est investi le garde nouvellement nommé. Il nous semble que les dispositions de l'article 96 de la loi municipale concernant l'affichage des arrêtés municipaux qui intéressent l'ensemble de la population, peuvent être appliquées à la nomination du garde champêtre.

Résidence

Aucune disposition légale n'a déterminé le lieu de la résidence du garde champêtre. Mais il n'est pas besoin à cet égard de prescriptions particulières ; il est de toute évidence que le garde champêtre doit résider dans la commune pour laquelle il est assermenté.

Directement placé sous les ordres du maire, il doit se tenir constamment à la disposition de ce magistrat municipal pour recevoir et exécuter ses instructions. Sa surveillance devant être d'ailleurs de tous les instants, rien ne doit l'en distraire.

Il appartient au maire de mettre le garde résidant au dehors en demeure d'habiter la commune. L'arrêté de sus-

pension pris par le maire, contre un garde qui refuse d'obéir à cette injonction, ne peut être annulé par le préfet. (Conseil d'État, 17 novembre 1893.)

Absence

Le garde champêtre ne peut s'absenter du lieu de sa résidence sans l'autorisation du maire, si ce n'est, bien entendu, pour l'accomplissement de ses fonctions, et lorsqu'il ne peut prévenir le maire.

Le préfet ou le sous-préfet doit être avisé de toute absence de plus de 24 heures.

En cas d'absence prolongée ou d'empêchement du titulaire, il peut y être pourvu par la nomination d'un garde provisoire.

Suspension

Durée. - Comment la suspension est prononcée. — Notification de la suspension. — Suspensions sucessives. — Suspension constituant une révocation déguisée.

Le droit de suspension appartient au maire à qui il est reconnu par la loi du 5 avril 1884, article 102.

§ 1. *Durée.* — Complétant les dispositions de la loi du 18 juillet 1837, qui ne précisait pas sur ce point, la nouvelle loi municipale fixe la durée maximum de la suspension à un mois.

La suspension est une mesure de rigueur à laquelle on ne recourt que pour une faute grave, ou lorsque, malgré les avertissements qui lui sont donnés, le garde apporte de la négligence dans son service.

Aussi sont entachés d'excès de pouvoir les arrêtés de suspension d'un garde champêtre pris par le maire, non pour des motifs de service, mais par animosité politique : annulation de ces arrêtés (Conseil d'État, 14 janvier 1910. Rigal.)

§ 2. *Comment la suspension est prononcée.* — Lorsque le maire le juge nécessaire, il prend un arrêté motivé qui doit être notifié au garde champêtre. Copie de cet arrêté est adressée au sous-préfet.

§ 3. *Notification de la suspension.* — La notification de l'arrêté de suspension au garde qui en est l'objet est indispensable (1). A partir de l'accomplissement de cette formalité, le garde champêtre doit cesser ses fonctions, sous peine d'amende et de prison (Code pénal, art. 197). A l'expiration du terme de la suspension, il reprend naturellement l'exercice de ses fonctions, sans qu'il soit besoin d'une formalité quelconque.

§ 4. *Suspensions successives.* — La loi n'interdit pas au maire d'user plus d'une fois de son droit de suspension ; mais une nouvelle suspension doit toujours être motivée par un fait nouveau. Le maire outrepasserait ses pouvoirs en frappant le garde champêtre, par des suspensions successives (2) et insuffisamment justifiées, d'une révocation qu'il appartient à l'autorité préfectorale seule de prononcer (3).

§ 5. *Suspension constituant une révocation déguisée.* — En cette matière la jurisprudence du Conseil d'État est quelque peu énigmatique.

---

(1) Doit être annulé comme n'ayant pas satisfait aux prescriptions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, l'arrêté par lequel un maire suspend avec suppression de traitement un garde champêtre sans l'avoir au préalable avisé de cette mesure, et mis à même de présenter ses moyens de défense. Conseil d'État, 19 mars 1910. Cathala

(2) Les arrêtés par lesquels le maire après avoir frappé le garde champêtre d'une suspension d'un mois. prononce une série de nouvelles suspensions, sont entachés d'excès de pouvoir (Conseil d'État, 23 juillet 1909. Fabrègue).

(3) Conseil d'État, 31 juillet 1903, D. P. 1904-3-116.

Le Conseil d'État a décidé nettement que le préfet n'a pas le droit d'annuler les arrêtés du maire portant suspension des gardes champêtres quand, en fait (d'après l'instruction de l'espèce), il n'apparaît point que le maire ait agi en fraude de la loi et que la mesure prise soit une révocation déguisée.

C'est ce qu'il a notamment décidé par un arrêt du 17 novembre 1893 (maire de Lavardin, D. P. 1894, 3,92. S. 1895-2-73) : « .. il résulte de l'instruction, dit l'arrêt, que le maire de Lavardin, en suspendant le garde champêtre, a agi dans l'exercice des droits qui lui ont été confiés par l'article 102 de la loi du 5 avril 1884, sans qu'on puisse voir dans cette suspension une révocation déguisée ; ainsi, le préfet, en prononçant l'annulation de cette mesure par l'arrêt attaqué, a, dans les circonstances de l'affaire, excédé les limites de ses pouvoirs. »

Les termes de cet arrêt laissent supposer que le préfet peut, au contraire, valablement annuler les arrêtés du maire quand la suspension prononcée est, selon les circonstances de l'affaire, une révocation déguisée.

Le Conseil d'État a jugé, dans cet ordre d'idées, qu'un conseil municipal excède ses pouvoirs lorsque la délibération supprimant l'emploi de garde champêtre constitue en réalité une révocation de l'agent en exercice, révocation qu'il n'appartient qu'au préfet de prononcer et qu'en conséquence le préfet peut déclarer la nullité de cette délibération (Conseil d'État, 6 janvier 1888 et 20 avril 1888. D. P. 89-3-10 et 69).

Cependant, l'arrêt du Conseil d'État du 11 avril 1913, que nous reproduisons (1), ne paraît plus conforme à

(1) Le Conseil d'État,

Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi du 5 avril 1884 que l'exercice de la police municipale et la surveillance des agents qui y sont préposés appartiennent au maire ; que l'article

cette jurisprudence ; il est plus absolu. Se plaçant seulement en face de la loi, le Conseil d'État rappelle que, suivant les dispositions de la loi du 5 avril 1884, l'exercice de la police municipale et la surveillance des agents qui y sont préposés appartiennent au maire et que, selon l'article 102 de la même loi, les gardes champêtres peuvent être suspendus par le maire pour une durée d'un mois ; et, appliquant ces dispositions à l'espèce, le Conseil juge que le maire de X..., « en suspendant plusieurs fois » le garde champêtre de la commune, pour fautes commises dans l'exercice de ses fonctions, a agi par application de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884, et — c'est ce qui mérite d'être souligné — que, « en admettant même qu'il ait fait un usage abusif des pouvoirs qu'il tient de cet article, les arrêtés attaqués n'étaient pas de ceux qu'il appartient au préfet d'annuler ou de suspendre par application de l'article 95 de la loi précitée. »

Le Conseil d'État semble poser ainsi un principe catégorique : il n'appartient pas au préfet d'annuler les arrêtés d'un maire portant suspension de gardes champêtres ; un arrêté contraire du préfet est entaché de nullité.

On retrouve les mêmes termes absolus dans des arrêts

---

102 de la même loi dispose que les gardes champêtres peuvent être suspendus par le maire pour une durée d'un mois ;

Considérant que le maire de X..., en suspendant, plusieurs fois, le sieur Y... de ses fonctions de garde champêtre, pour fautes commises dans l'exercice de ses fonctions, a agi par application de l'article ci-dessus rappelé de la loi du 5 avril 1884 ; qu'en admettant qu'il est fait un usage abusif des pouvoirs qu'il tient de cet article, les arrêtés attaqués n'étaient pas de ceux qu'il appartient au préfet d'annuler ou de suspendre par application de l'article 95 de la loi précitée ; qu'il suit de là que l'arrêté susvisé du préfet est entaché d'excès de pouvoir,

Décide :

L'arrêté susvisé du préfet est annulé.

antérieurs du Conseil d'État. (Maire de Rennes. D. P. 93-3-75 ; maire de Ténès, D. P., 1906 3-75).

Si vraiment la dernière décision du Conseil d'État a la portée qu'elle paraît bien avoir, elle aurait pour effet de limiter l'arbitraire des préfets, de même que celui de l'autorité municipale, puisqu'il appartient aux agents intéressés de déférer au Conseil d'État les arrêtés de suspension qui leur paraissent abusifs. (Voir les notes de M. Hauriou au Sirey à la suite des arrêts 1894-3-17 et 1895-3-73.)

Révocation

Par qui et comment elle est prononcée. — Recours.

§ 1. *Par qui la révocation peut être prononcée.* — L'article 102 de la loi municipale maintient au préfet le droit de révocation, qui lui appartenait déjà d'après la loi de 1837.

Diverses propositions avaient été faites au cours de la discussion à la Chambre et au Sénat, dans le but de transmettre ce droit, soit au maire seul, soit à ce magistrat, sous la réserve de l'approbation du conseil municipal, soit enfin au maire, concurremment avec le préfet. Ces propositions furent repoussées (Séance de la Chambre des Députés, 27 juin 1883).

§ 2. *Comment elle est prononcée.* — La révocation est prononcée par arrêté motivé, d'office ou sur la proposition du maire. L'arrêté est transmis au maire et la notification doit en être faite au garde champêtre qui, dès cet instant, est relevé de ses fonctions dont il ne saurait continuer l'exercice sans encourir la pénalité résultant de l'article 197 du Code pénal.

§ 3. *Recours.* — L'arrêté par lequel le Préfet prononce la révocation d'un garde champêtre n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'État

(Conseil d'État, arrêt du 22 mars 1889). Mais le garde peut toujours former un recours gracieux devant le ministre.

Au contraire, d'après la jurisprudence récente du Conseil d'État (1), est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté préfectoral relevant de ses fonctions un garde champêtre, alors que celui-ci n'a pas pu obtenir la communication intégrale de son dossier, mais seulement des pièces au nombre desquelles ne figurait pas le rapport du sous-préfet proposant sa révocation (Conseil d'État, 28 janvier 1910-70. Delval).

Suppression de l'emploi de garde champêtre

Conditions. — Suppression en cours d'exercice. — Réduction des fonctions et du traitement. — Rétablissement de l'emploi.

Par suite de la faculté laissée aux communes d'avoir ou de ne pas avoir de garde champêtre, le conseil municipal peut, s'il le juge convenable, décider à toute époque la suppression de cet emploi.

§ 1. *Conditions dans lesquelles la suppression peut avoir lieu.* — Toutefois, ce droit est soumis dans la pratique à certaines réserves. Les limites dans lesquelles il s'exerce sont déterminées, tant par l'avis émis le 30 juillet 1884 (2) par le

---

(1) Cette jurisprudence est basée sur l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905.

(2) Extrait du registre des délibérations du Conseil d'État. Séance du 30 juillet 1884.

La section de l'Intérieur et des Cultes, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts du Conseil d'État qui, sur le renvoi ordonné par le ministre de l'Intérieur, a examiné les questions suivantes :

« 1° Le conseil municipal peut-il à toute époque et lorsqu'il le juge à propos supprimer l'emploi de garde champêtre, ou bien

Conseil d'État, relativement à l'interprétation à donner aux dispositions de l'art. 102 de la loi municipale, que par les décisions de cette haute assemblée intervenues sur les recours formés par certaines communes contre des arrêtés préfectoraux portant annulation de délibérations de conseils municipaux ou inscription d'office au budget communal de traitements supprimés.

Les principes qui ressortent de ces avis et décisions sont les suivants :

Un conseil municipal a le droit incontestable de prononcer la suppression de l'emploi de garde champêtre dans un but d'économie, ou parce que l'utilité de cet emploi ne lui paraît pas établie (Cons. d'État, arrêt du 19 novembre 1886,

---

ne peut-il exercer cette faculté qu'en cas de vacance, par suite de démission, décès ou révocation du garde en fonction ?

« 2° Le droit du conseil municipal est-il absolu en ce sens que la suppression d'emploi pourrait être motivée non seulement sur l'intérêt de la commune, mais encore sur les considérations qui viseraient la personne du garde et qui donneraient en fait à la mesure le caractère d'une véritable révocation ?

« 3° N'appartiendrait-il pas au préfet, dans le cas de suppression d'emploi prononcée en dehors d'une vacance, ou dirigée contre le garde, d'annuler la délibération en vertu des articles 63, 65, 102 de la loi du 5 avril 1884 ? »

Sur la première question :

Considérant qu'en vertu de l'art. 102 de la loi sus-visée qui a rendu l'institution des gardes champêtres facultative pour les communes, il appartient au conseil municipal de supprimer à toute époque le poste de garde champêtre sans attendre qu'il se produise une vacance ;

Que toutefois lorsque le conseil municipal a porté au budget le traitement de cet agent et que le budget a été approuvé par le préfet, le conseil municipal ne peut plus modifier les allocations qui y sont portées ;

Que dès lors la délibération du conseil municipal portant suppression de l'emploi du garde champêtre ne pourra avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice pendant tout le cours duquel

commune de la Baslidette ; 2 mars 1888, commune de Marignac ; 6 janvier 1888, commune de Mazeray ; 9 mars 1888, commune d'Anglès). Mais il ne saurait, sans commettre un excès de pouvoir, motiver sa délibération sur des considérations uniquement relatives à la personne du garde et procéder ainsi à une révocation déguisée qui constituerait un empiètement sur les droits réservés au préfet (Conseil d'État, avis du 30 juillet 1884 ; arrêt du 6 janvier 1888, commune de Charmoille ; 20 avril 1888, commune de Ploërmel ; 23 juillet 1909, commune de Cotignac ; 22 décembre 1911, commune de Dun-sur-Auron).

La création d'un emploi de garde champêtre appariteur, décidée en même temps que la suppression des fonctions

---

la dépense est obligatoire, en vertu de l'article 136, § 6 de la loi sus-visée ;

Sur la deuxième question :

Considérant qu'aux termes de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884, le préfet seul peut révoquer le garde champêtre ; que dès lors, en procédant à une révocation déguisée, le conseil municipal excèderait la limite de ses pouvoirs ;

Sur la troisième question :

Considérant que l'autorité préfectorale est armée par les articles 63 et 65 de la loi de 1884 du droit de déclarer la nullité des délibérations des conseils municipaux entachées d'incompétence ou d'excès de pouvoir ;

Est d'avis :

1° Que le conseil municipal peut supprimer à toute époque le poste de garde champêtre, mais lorsque le traitement de cet agent a été porté au budget et que le budget a été approuvé par le préfet, la délibération du conseil municipal supprimant l'emploi ne peut avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice pour lequel le traitement a été voté ;

2° Que la révocation déguisée du garde champêtre prononcée par le conseil municipal constituerait un excès de pouvoir ;

3° Que dans le cas prévu ci-dessus, il appartiendrait au préfet de déclarer la nullité de la délibération par application des articles 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884.

de garde champêtre, fournit la preuve que le conseil municipal a entendu atteindre la personne du garde en service. (Conseil d'État, arrêt du 16 juillet 1886, commune de Soustons).

Quoiqu'il en soit, il faut, pour que la suppression d'emploi soit jugée illégalement faite, que l'excès de pouvoir soit nettement établi par les termes de la délibération ou de toute autre manière (1). Le Conseil d'État se montre très exigeant pour les justifications à cet égard. Il a même reconnu la légalité d'une délibération portant suppression de l'emploi de garde champêtre prise par un conseil municipal qui, quelques mois auparavant, avait inutilement demandé le déplacement du garde (Arrêt du 18 novembre 1887, commune de Saint-Saturnin). — Même décision au sujet d'une délibération qui, pour réaliser une économie, supprimait l'emploi de garde champêtre et confiait le service de la police rurale à un appariteur (Conseil d'État, 18 février 1898, commune du Vigan ; 5 juin 1908, commune d'Aire-sur-la-Lys)

§ 2. *Suppression en cours d'exercice.* — Si la suppression de l'emploi de garde champêtre par le conseil municipal peut être prononcée à toute époque, elle ne peut l'être cependant pour l'exercice en cours et lorsque le traitement du garde a été régulièrement porté au budget communal comme nous allons le voir un peu plus loin (Conseil d'État, avis du 30 juillet 1884 ; arrêt du 14 décembre 1888, commune de Lonzac ; 5 août 1901, commune de Meulan).

§ 3. *Réduction des fonctions et du traitement.* — Sans

1) Est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté préfectoral annulant une délibération par laquelle un conseil municipal a décidé la suppression de l'emploi de garde champêtre, alors qu'il *n'est pas établi que ce conseil ait entendu prononcer* une révocation déguisée. (Conseil d'Etat, 7 décembre 1906, commune de Plasne.)

supprimer complètement les fonctions de garde champêtre, le conseil municipal peut en réduire l'exercice à un certain temps de l'année. (Conseil d'État, arrêt du 22 juin 1888. Commune de Chusclan ; Conseil d'État, 3 août 1907, commune d'Auzay.) Il peut aussi réduire le traitement du garde champêtre pour motifs d'économie (1). (Cons. d'État, 1er juillet 1892, commune de Quarante.)

§ 4. *Rétablissement de l'emploi. — Droits de l'ancien titulaire.* — La question s'est posée de savoir si, lorsque l'emploi de garde champêtre précédemment supprimé vient à être rétabli après un délai assez court, l'ancien titulaire doit être réintégré dans ses fonctions. La solution de cette question, d'après certains auteurs, comporte une distinction : si la délibération du conseil municipal portant suppression de l'emploi est annulée, la fonction étant alors considérée comme n'ayant pas cessé d'exister, le garde reprend l'exercice de ses anciennes fonctions ; si, au contraire, cette délibération est reconnue régulière et ne fait pas l'objet d'un arrêté d'annulation, l'emploi se trouve avoir été supprimé légalement, et son rétablissement équivaut à une création nouvelle qui rend nécessaire la nomination d'un nouveau titulaire. (Décisions du ministre de l'Intérieur des 1er décembre 1885 et 30 juin 1888.)

Cette distinction pourtant très judicieuse ne pourra le plus souvent trouver d'application dans la pratique, aussi adoptons-nous l'opinion émise par Morgand dans son commentaire de la loi du 5 avril 1884... « Si le garde a cessé

(1) Le conseil municipal ne fait qu'user d'une faculté qui lui appartient en réduisant le montant du traitement du garde champêtre, alors qu'il résulte des termes mêmes de sa délibération que cette mesure a été prise dans un but d'économie et n'a pas eu le caractère d'une révocation déguisée. Conseil d'État, 5 août 1908 D. 1909-3-49 commune de Coges — Dans le même sens : Conseil d'État, 18 novembre 1910. Delest.

de remplir ses fonctions et si aucun traitement n'a été inscrit au budget pendant deux ans, et que l'emploi soit ensuite rétabli, il y a lieu à la nomination d'un nouveau garde par le maire, et le préfet ne peut prescrire à ce magistrat de réintégrer l'ancien titulaire dans son emploi, alors même que la délibération portant suppression du dit emploi, aurait été annulée comme constituant une révocation déguisée. » En ce sens : Conseil d'État, 7 décembre 1888, commune de Marcillac-Lanville (Charente).

§ 5. *Suppression de l'emploi par voie budgétaire.* — La suppression de l'emploi de garde champêtre peut-elle avoir lieu par voie de non-inscription au budget du traitement de cet agent?

Les fonctions de garde champêtre n'étant pas gratuites et le traitement correspondant à cet emploi constituant une dépense obligatoire pour la commune, il paraît s'ensuivre que la suppression du traitement entraîne celle de l'emploi. C'est dans ce sens que s'était prononcé une première fois le ministre de l'Intérieur ; mais il est revenu sur cette interprétation. Il résulte d'une décision du 30 mars 1888, qu'à défaut d'une délibération spéciale et motivée de la part du conseil municipal, le préfet conserve le droit d'inscrire d'office le traitement du garde champêtre.

Nous préférons, quant à nous, la première de ces décisions. En votant la suppression du crédit afférent au traitement du garde champêtre, le conseil municipal se prononce contre le maintien de l'emploi et, à moins de supposer qu'il décide à la légère et sans s'en rendre compte le maintien ou la suppression des crédits portés au budget, on ne voit pas qu'une délibération spéciale ait dans l'espèce plus de portée qu'un vote intervenu au cours de l'établissement du budget. L'arrêt du Conseil d'État du 1er juillet 1892, commune de Quarante, vient à l'appui de cette interprétation, il est dit, en effet, dans les considérants de cet arrêt,

« qu'il appartient au conseil municipal, au moment du vote du budget, de statuer sur le maintien ou la suppression de l'emploi de garde champêtre. »

Démission

Le garde champêtre qui, pour un motif quelconque, ne veut plus continuer ses fonctions, peut donner sa démission.

Autorité compétente pour recevoir la démission. — La loi ne précisant pas l'autorité qui a le pouvoir d'accepter la démission, certains auteurs ont pensé que ce droit appartient au préfet qui révoque le garde champêtre et dont l'agrément (par lui-même ou par le sous-préfet) rend seule définitive la nomination de cet agent. Ce système se justifie encore par la crainte de voir le maire empiéter sur les attributions du préfet en acceptant la démission d'un garde menacé de révocation ou en obligeant un agent de cette catégorie à se démettre de ses fonctions par des procédés vexatoires. Mais d'après la jurisprudence du ministère de l'intérieur, c'est au maire qu'il appartient d'accepter la démission du garde champêtre (25 juin 1884). Cette décision, plus conforme au principe que les fonctions publiques sont résignées entre les mains de l'autorité qui y nomme, laisse cependant place à l'inconvénient qui vient d'être signalé.

Costumes. — Insignes

Aucune loi ne prescrit le port d'un costume spécial pour les gardes champêtres, mais la loi du 28 septembre-6 octobre 1791 (titre I, section VII, article 4), exige que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils portent sur le bras, comme signe de leur qualité, une plaque en métal ou en étoffe, portant ces mots : « La Loi », le nom de la commune et celui du garde.

Dans certaines communes, les gardes champêtres portent une tenue ou seulement un képi, mais ces insignes ne peuvent les dispenser du port de la plaque.

Le bicorne, qu'on ne voit plus, d'ailleurs, que sur les caricatures et dans les opérettes, n'est porté par aucun d'eux. Il est du domaine de la légende.

Armes

Aux termes de l'article précité de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, les gardes champêtres peuvent recevoir du préfet l'autorisation de porter toutes sortes d'armes dont l'usage peut être nécessaire pour leur défense personnelle. Cette autorisation peut même s'étendre aux armes prohibées. (Avis du ministre de la Justice.)

Ils sont le plus souvent armés d'un sabre, quelquefois ils sont autorisés à porter un fusil de guerre par le préfet ou le sous-préfet. (Ordonnance du 24 juillet 1816, article 2.) Il ne nous paraît pas douteux que cette autorisation puisse être étendue au revolver dont sont armés les gardiens de la paix et les sergents de ville dans un grand nombre de localités importantes.

Les armes sont fournies par les municipalités.

Port d'un fusil de chasse. — La loi interdisant aux gardes champêtres de chasser, ceux-ci ne peuvent être autorisés à porter un fusil de chasse. (Loi du 3 mai 1844, article 7.)

Traitement

Caractère obligatoire. — Communes qui ne peuvent supprimer l'emploi. — Vote du traitement. — Opposition. — Traitement assuré par un particulier.

§ 1. *Caractère obligatoire.* — Le traitement du garde champêtre constitue une dépense obligatoire pour la com-

mune, aux termes de l'article 136, § 6 de la loi du 5 avril 1884.

Il semblerait que cette disposition porte atteinte à la faculté laissée aux communes par l'art. 102, de ne pas avoir de garde champêtre. C'est, en effet, ce que la Chambre des Députés avait pensé : elle avait alors supprimé, dans le § 6 de l'article 136, le traitement des gardes champêtres. (Séance du 5 novembre 1883.) Mais la commission du Sénat, tout en maintenant la disposition en vertu de laquelle l'établissement d'un garde champêtre est facultatif, crut devoir comprendre parmi les dépenses obligatoires, le traitement de cet agent, et c'est dans ce but qu'elle ajouta la disposition concernant la police rurale : « Au n° 6 après » ces mots, *frais du personnel de la police municipale*, dit » M. Demôle dans son rapport, nous ajoutons *et rurale*, » pour bien marquer qu'ils comprennent le traitement des » gardes champêtres, auxquels s'appliquait une mention » spéciale de la loi du 18 juillet 1837, art. 30, n° 7. »

Lors de la discussion, MM. Boffinton et Poriquet demandèrent inutilement la suppression de cette disposition. Le rapporteur expliqua que, dans sa pensée, les deux textes se conciliaient : « La commune, dit-il, aujourd'hui comme sous l'empire de la loi de 1837, est absolument libre d'avoir ou de ne pas avoir de garde champêtre (1) ; et quand la

(1) Le rapporteur est ici dans l'erreur : sous l'empire de la loi de 1837, les communes n'étaient pas libres de n'avoir pas de garde champêtre, car cette loi n'avait pas abrogé celle du 20 messidor an III, qui obligeait les communes à avoir un garde. Ainsi, lorsqu'un garde avait été nommé dans une commune, celle-ci ne pouvait pas supprimer l'emploi ; mais, comme la nomination appartenait au maire, ce magistrat pouvait, en cas de vacance, ne pas pourvoir au remplacement du garde, et l'autorité supérieure n'avait aucun moyen de l'y contraindre. En d'autres termes, l'obligation d'avoir un garde existait légalement, mais elle

commune s'est donnée un garde, elle est libre, par une délibération postérieure, de supprimer cet office sur son territoire. Ce que nous voulons dire dans la loi, c'est que quand une commune s'est donnée un garde champêtre, tant qu'elle éprouve le besoin d'avoir cet agent dans la police municipale, tant qu'elle le conserve, tant qu'elle le garde, elle n'a pas la faculté de lui refuser son traitement. Voilà la question telle que nous l'entendons dans la commission. » (Séance du 14 février 1884) (1).

---

se trouvait, dans certains cas, dépourvue de sanction. On sait, d'ailleurs, que le décret du 25 mars 1852 avait, en donnant la nomination des gardes champêtres aux préfets, créé la sanction qui faisait défaut sous l'empire de la loi de 1837. (Note de Morgand, p. 248.)

(1) Lorsque la loi revint à la Chambre des Députés, les mêmes explications y furent données sur la portée de la disposition relative aux frais de la police rurale. M. Roy de Loulay posa la question en ces termes : « Comment la commission entend-elle la combinaison de cette disposition avec l'art. 102, dans lequel il est dit : *Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres*? Si la commune peut avoir un ou plusieurs gardes, elle peut aussi n'en pas avoir. Or, dans la nomenclature de l'article 68, il n'est pas du tout dit que la délibération par laquelle on décidera la suppression de l'emploi de garde champêtre, ne deviendra exécutoire qu'après avoir été approuvée par le préfet ; et, alors, il en résulte que cette délibération, emportant suppression d'emploi, retombe dans les délibérations qui sont exécutoires en dehors de l'approbation préfectorale. Je viens donc demander à la commission de vouloir bien me dire ce qu'il arriverait si, par une délibération souveraine, le conseil municipal supprimait l'emploi de garde champêtre dans une commune. Dans ce cas, si l'emploi n'existe plus, il n'y aura, évidemment, plus de dépense à faire par la commune ; seulement, il faut le dire.» A ces observations, le rapporteur répondait : « L'honorable M. Roy de Loulay me paraît avoir fait en même temps la demande et la réponse. Il est clair que la loi n'imposant pas à la commune un garde champêtre, mais lui concédant simplement la faculté d'en avoir un, le

Ainsi, dans la pensée du rapporteur du Sénat, confirmée par les déclarations du rapporteur de la Chambre, le sens de la loi est celui-ci : le traitement du garde champêtre constitue pour la commune une dépense obligatoire, mais seulement tant que l'emploi existe, et le conseil municipal peut, en supprimant l'emploi, soustraire la commune à cette obligation.

Le ministre de l'Intérieur avait hésité, tout d'abord, à donner à l'art. 102 une portée aussi étendue et il avait interprété cet article en ce sens que l'emploi de garde champêtre ne pourrait être supprimé qu'en cas de vacance (dépêche au préfet de Tarn-et-Garonne, en date du 21 juin 1884.) Mais la section de l'Intérieur du Conseil d'État, appelée à donner son avis sur la question, n'a pas admis cette interprétation. Elle a pensé que le conseil municipal peut, à toute époque, supprimer le poste de garde champêtre ; mais que cependant, lorsque le traitement de cet agent a été porté au budget et que le budget a été approuvé par le préfet, la délibération du conseil municipal supprimant l'emploi, ne peut avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice pour lequel le traitement a été voté. (Avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 30 juillet 1884 ; *Revue générale d'administration*, 1884, t. III, p. 326 ; déclaration du ministre de l'Intérieur au Sénat, séance du 2 juillet 1885 ; arrêts des 14 décembre 1888, commune de Louzac ; 18 février 1898, Le Vigan ; 5 août 1901, commune de Meulan.)

§ 2. *Montant du traitement.* — Il appartient au conseil municipal de fixer le traitement du garde champêtre ; il ne

jour où le conseil municipal supprimerait l'emploi, la fonction, la conséquence de ce vote serait la suppression de la dépense, qui cesserait alors d'être obligatoire. » (Séance du 24 mars 1884.

peut donc pas être augmenté d'office par le préfet (Conseil d'État, 13 novembre 1885, commune de Zivaco). Mais, suivant une décision ministérielle intervenue en janvier 1886 pour le département du Cher, le préfet, si le conseil municipal l'a réduit, peut rétablir au budget le crédit nécessaire pour compléter le traitement à son chiffre réel.

§ 3. *Communes qui ne peuvent supprimer l'emploi du garde champêtre*. — Si les communes sont en général libres de supprimer l'emploi du garde champêtre et par conséquent de s'affranchir de la charge d'assurer le traitement de cet agent, ce principe paraît cependant comporter une exception en ce qui concerne les villes de 40.000 habitants. Dans ces villes, le personnel de la police est, conformément à l'article 103 de la loi municipale, organisé par décret et ne peut être modifié que par la même voie. Si dans ces communes, le cadre des agents comprend des gardes champêtres, le conseil municipal ne pourrait pas dès lors, supprimer les emplois ainsi créés ni soustraire la ville à l'obligation de pourvoir à la dépense des traitements. C'est du moins l'opinion émise par le rapporteur de la Commission à la Chambre des Députés dans la séance du 21 mars 1884.

§ 4. *Vote du traitement*. — C'est dans la session de mai, en établissant le budget de la commune, que le conseil municipal vote le traitement du garde champêtre. On a vu dans l'historique qu'aux termes de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, le salaire des gardes champêtres était imputable sur le produit des amendes et, en cas d'insuffisance,, le supplément était réparti au marc le franc de la contribution foncière. A l'heure actuelle, les communes peuvent, à défaut de ressources suffisantes, s'imposer spécialement pour le traitement des gardes champêtres, des centimes

additionnels au principal des quatre contributions directes (1).

§ 5. *Paiement du traitement.* — Le traitement court du jour de la prestation du serment. Il est payé sur un mandat délivré par le maire.

§ 6. *Oppositions.* — Opposition peut être faite par les créanciers du garde champêtre entre les mains du receveur municipal. D'après la loi du 21 ventôse an IX, la portion saisissable du traitement du fonctionnaire s'étendait jusqu'à concurrence du 1/5 du traitement, s'il était inférieur à 1.000 francs, et du 1/4, s'il était supérieur à cette somme.

Mais la loi du 12 janvier 1895 a réduit la portion saisissable au 1/10e du traitement lorsqu'il ne dépasse pas 2.000 francs par an.

§ 7. *Traitement assuré par un particulier.* — Le garde champêtre étant un agent public, ne peut être à la solde d'un particulier ; en conséquence la proposition du maire qui offre de payer le garde de ses deniers personnels, ne pourrait être acceptée qu'au temps que le maire verserait à la caisse communale, à titre de don à la commune, la somme qu'il destine au salaire (2) du garde champêtre (Décision du ministre de l'Intérieur, 18 août 1888.)

---

(1) Loi du 31 juillet 1867, art. 16. Voyez aussi Conseil d'État, 30 mai 1884 (Larcher) ; 9 août 1889 (Borelly).

(2) Notons qu'en outre du traitement qui leur est alloué, les gardes champêtres ont droit à des gratifications pour arrestation de déserteurs et des forçats évadés (Décret du 11 juin 1806) ; pour la constatation de délits de chasse et de pêche (Loi du 3 mai 1844, article 10 ; Ordonnance du 5 mai 1845) ; pour la constatation des délits et contravention à la police du roulage (Loi du 30 mai 1851, article 28).

Les gratifications en matière de délits de chasse et de pêche

Pensions

Dans les grandes villes où il existe une caisse de retraites établie en faveur des employés et fonctionnaires municipaux, les gardes champêtres ont droit à une pension, lorsque, d'ailleurs, ils remplissent les conditions de services prévues par le règlement de la caisse et ont subi les retenues auxquelles est subordonnée l'allocation de la pension.

Mais dans les communes rurales où ne fonctionne pas de caisse de retraites, les gardes champêtres n'ont pas de pensions communales, mais sont d'office assujettis à la loi du 10 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Toutefois, dans ces communes, avant la promulgation de cette loi, certains conseils municipaux — bien rarement cependant — allouaient à leurs anciens gardes, des secours annuels renouvelables.

Surveillance des gardes champêtres

Comme officiers de police judiciaire ayant spécialement la garde des propriétés rurales, ils sont placés sous la sur-

---

sont aujourd'hui fixées à 10 francs, et les gratifications pour les condamnations en matière de police de roulage à 1 fr. 25 (Loi du 27 décembre 1890, art. 11) ; circulaire du ministre des finances, 8 décembre 1891 ; circulaire ministre de la justice, 5 mars 1894).

Les gardes peuvent également recevoir des primes par la constatation des fraudes commises en matière de contributions indirectes.

Gardiens de saisie. — Les gardes champêtres peuvent aussi, aux termes de l'article 628 du Code de procédure, être établis gardiens de saisie brandon et ont droit aux frais de garde.

veillance du procureur de la République (1) comme agents communaux, ils sont sous la direction immédiate du maire.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point quand nous traiterons des attributions des gardes champêtres ; mais nous croyons devoir dire ici un mot de leurs rapports avec la gendarmerie et les commissaires de police qui exercent également leur autorité sur ces agents.

§ 1. *Rapports avec les commissaires de police.* – Aux termes de l'article 3 du décret du 28 mars 1852, relatif à l'institution des commissaires de police cantonaux, ces fonctionnaires pouvaient requérir au besoin les gardes champêtres du canton. Par suite de la suppression des commissaires cantonaux prononcée par l'arrêté ministériel du 11 septembre 1870, ces dispositions ne peuvent aujourd'hui s'appliquer qu'aux gardes de la commune dans laquelle réside le commissaire, à moins que la juridiction de celui-ci n'ait été étendue à d'autres communes.

Les gardes champêtres sont sous l'autorité des commissaires de police (*Bulletin ministère intérieur*, 1866, page 437) ; ils doivent les informer immédiatement de tout ce qui intéresse la tranquillité publique (décret du 11 juin 1806) leur donner tous les renseignements et leur fournir toutes les indications de nature à conduire à la découverte des

(1) Code d'instruction criminelle, article 77. — Il n'appartient pas au Tribunal de 1re instance, ni au juge de paix, qui n'ont aucune autorité sur les gardes champêtres de leur adresser des injonctions ou des reproches (Cass., 25 février 1828). — Aux termes des articles 280 et 281 du Code d'inst. crim., en cas de négligence le Procureur général leur adresse un avertissement. En cas de récidive, ils peuvent être cités devant la Chambre du Conseil.

crimes et délits qui se commettent dans l'étendue du territoire confié à leur surveillance.

§ 2. *Rapports avec la gendarmerie.* — Conformément aux dispositions du décret du 1er mars 1854, article 624, les gardes champêtres sont placés sous la surveillance des commandants de brigades de gendarmerie. Nous avons vu que dans les huit jours de leur installation, ils sont tenus de se présenter à l'officier ou au sous-officier de gendarmerie du canton, lequel inscrit sur un registre à ce destiné, leur nom, leur âge et leur domicile. Ce même registre contient des notes sur leur conduite et leur manière de servir (décret du 1er mars 1854, article 625).

Les officiers, sous-officiers et brigadiers de gendarmerie s'assurent, dans leurs tournées, si les gardes champêtres remplissent bien les fonctions dont ils sont chargés ; ils donnent connaissance au préfet ou au sous-préfet de ce qu'ils ont appris sur la moralité et le zèle de chacun d'eux.

Dans les cas urgents ou pour des objets importants, les sous-officiers ou brigadiers de gendarmerie peuvent mettre en réquisitions les gardes champêtres d'un canton et les officiers ceux d'un arrondissement, soit pour les seconder dans l'exécution des ordres qu'ils ont reçus, soit pour le maintien de la police et de la tranquillité publique ; mais ils sont tenus de donner avis de cette réquisition aux maires et aux sous-préfets, et de leur en faire connaître les motifs généraux (Décret du 1er mars 1854, art. 626). Les commandants de brigade de gendarmerie adressent au besoin aux maires, pour être remis aux gardes champêtres, le signalement des individus qu'ils ont ordre d'arrêter (Décret du 18 mars 1854, art. 627).

Responsabilité des gardes champêtres

Non intervention. — Négligence. — Action intentée au garde champêtre.

En cette matière rien de nouveau et les dispositions de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, citées dans l'historique, sont toujours applicables. Cette loi porte : « les gardes champêtres sont responsables des dommages dans les cas où ils négligent de faire dans les vingt-quatre heures les rapports des délits. »

§ 1. *Non intervention.* — Mais la responsabilité du garde champêtre n'est pas engagée par le fait seul de sa non intervention. Il faut encore qu'il y ait de sa part omission volontaire ou que la constatation n'ait pu être faite par suite de sa négligence. Il n'est donc pas passible de dommages et intérêts pour défaut de procès-verbal s'il n'a pas eu connaissance du délit moral ou s'il s'est trouvé dans l'impossibilité de le constater.

§ 2. *Négligence.* — La négligence peut d'ailleurs résulter de l'insuffisance de la surveillance du garde champêtre, de la non recherche des auteurs des délits qu'il constate, du retard apporté dans les constatations sur les lieux ou dans la rédaction du procès-verbal passé le délai légal.

§ 3. *Action intentée au garde champêtre.*— La négligence du garde champêtre ne se présume pas ; c'est à la personne qui l'actionne à en faire la preuve. L'action est purement civile et de la compétence du juge de paix jusqu'à 300 francs et du tribunal civil passé cette somme. Le garde qui, avant la poursuite ou même après condamnation, désintéresse la victime du délit a recours contre le délinquant.

La responsabilité civile est la seule qui puisse être encourue par le garde champêtre, et seulement en cas de négligence démontrée de sa part. Cet agent ne pourrait donc, pour un acte légalement fait dans l'exercice de ses fonctions, être condamné aux dépens ou aux frais de l'instance pour le motif que le fait relevé par lui ne constitue pas une contravention ou un délit (Cour de cassation, 26 juin 1812 ; 14 juin 1822 ; 29 février 1828) ; qu'il a agi par complaisance (Cour de cassation, 24 septembre 1819) ; que l'auteur de la contravention a été faussement désigné dans son procès-verbal (Cour de cassation, 17 septembre 1819).

Toutefois il faut remarquer que, si les actes coupables dont le garde s'est rendu responsable échappent à la connaissance des tribunaux civils, ils peuvent être l'objet de poursuites intentées conformément aux articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, comme nous allons le voir.

Crimes et délits commis par les gardes champêtres

Les gardes champêtres peuvent commettre des crimes ou des délits en dehors des fonctions ou dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le premier cas, ils sont soumis à la même juridiction que les autres citoyens et justiciables des tribunaux ordinaires ; dans le second cas, en raison de leur qualité d'officier de police judiciaire, ils sont justiciables des Cours d'appel et ne peuvent être poursuivis que suivant les formes tracées par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle ; ils sont alors passibles de peines spéciales ou de l'aggravation de peines encourues par les fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire.

Les crimes ou délits dont les gardes champêtres peuvent se rendre coupables dans l'exercice de leurs fonctions, et que le Code pénal punit sévèrement sont : le faux, la con-

cussion, la corruption, la violation de domicile, les violences envers les personnes et les attentats à la liberté.

Protection des gardes champêtres

Si les gardes champêtres sont soumis à des pénalités rigoureuses pour les crimes et délits qu'ils viennent à commettre, ils sont par contre protégés dans l'excercice de leur mandat par des peines sévères édictées contre ceux qui viendraient à leur opposer de la résistance ou manqueraient au respect dû à leur autorité.

CHAPITRE II

Attributions des Gardes champêtres

Agents communaux. — Officiers de police judiciaire

Les gardes champêtres ont la double qualité d'agent communal et d'officier de police judiciaire.

Ils agissent encore comme agents de la force publique, et, à ce titre, ils veillent au maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la commune et sont tenus de prêter main forte aux représentants de l'autorité, lorsque leur concours est requis. Leur intervention doit même s'exercer, sans avoir été provoquée, en cas de flagrant délit.

Nous avons vu qu'ils peuvent être requis par les officiers et sous-officiers de gendarmerie, ainsi que par les commissaires de police ; ils le sont encore dans certaines circonstances par les employés des Contributions indirectes (Loi du 28 avril 1816, art. 245), par les préposés des douanes (Loi du 22 août 1791), par les huissiers (Décret du 18 juin 1811), par les gardes forestiers et gardes pêche (Code forestier, art. 164).

§ 1. *Agents communaux.*— En leur qualité d'agents communaux, les gardes champêtres sont les auxiliaires de l'administration municipale et se trouvent placés sous les ordres du maire dont ils sont les subordonnés immédiats.

§ 2. *Officiers de police judiciaire.* — C'est principale-

ment comme officier de police judiciaire que les attributions du garde champêtre offrent de l'importance.

Principalement institués pour veiller à la police des campagnes, les gardes champêtres ont aujourd'hui le devoir de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Tous les actes qu'ils accomplissent dans ce double but se rapportent à cette qualité d'officier de police judiciaire.

Nous allons indiquer les attributions des gardes champêtres en distinguant selon qu'elles s'exercent en matière de police rurale ou de police municipale.

SECTION I. — Police rurale

DÉLITS ET CONTRAVENTIONS QUE LES GARDES CHAMPÊTRES DOIVENT CONSTATER. — ÉTENDUE DE LEUR JURIDICTION. — OBLIGATION DE VERBALISER. — DROITS DE SUITE. — FLAGRANT DÉLIT.

Les gardes champêtres ont la mission de veiller à la conservation des récoltes, des fruits de la terre et des propriétés rurales de toutes espèces (Loi des 26 septembre 6 octobre 1791, titre I, section VII, article 1er ; Loi 21 juin 1898, article 73).

§ 1. *Délits et contraventions que les gardes champêtres doivent constater.* — Ils sont chargés de rechercher, dans le territoire pour lequel ils sont assermentés, les délits et contraventions de police qui auront porté atteinte aux propriétés rurales. Ils dressent des procès-verbaux à l'effet de constater la nature, les circonstances, le temps, le lieu des délits et contraventions, ainsi que les preuves et les indices qu'ils auront pu en recueillir. Ils suivent les choses enlevées dans les lieux où elles auront été transportées et les mettent en séquestre ; ils ne peuvent néanmoins s'introduire dans les maisons, ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos,

si ce n'est en présence, soit du juge de paix, soit de son suppléant, soit du commissaire de police, soit du maire du lieu, soit de son adjoint, et le procès-verbal qui en sera dressé sera signé par celui en présence duquel il a été fait. Ils arrêtent et conduisent devant le juge de paix ou devant le maire tout individu qu'ils auront surpris en flagrant délit ou qui sera dénoncé par la clameur publique, lorsque ce délit emportera la peine d'emprisonnement ou une peine plus grave ; ils se font donner à cet effet main forte par le maire ou par l'adjoint au maire du lieu qui ne peut s'y refuser (Code d'instruction criminelle, art. 16).

Les délits et contraventions que les gardes champêtres ont le devoir de rechercher sont énumérés dans la loi précitée des 28 septembre-6 octobre 1791 (1).

Les gardes champêtres ont le pouvoir de constater les délits et contraventions commis dans les bois non soumis au régime forestier (Code forestier, article 188).

L'article 16 du Code d'instruction criminelle porte que les gardes champêtres recherchent les délits et contraventions de police. Il faut conclure de ces dispositions que leurs pouvoirs ne sont pas limités aux seules contraventions de simple police, mais qu'ils s'étendent encore à la constatation des délits qui sont de la compétence du tribunal correctionnel, lorsque ces délits portent atteinte à la propriété rurale.

Il faut d'ailleurs que le fait rentre dans les attributions des gardes champêtres et soit prévu par un texte de loi.

Lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit qu'il ne leur appartient pas de constater, les gardes champêtres doivent en donner avis au procureur de la République (Code d'instruction criminelle, article 29). Dans la pratique, c'est

(1) Cf. Première partie, Chapitre 1er, Section I, Notions historiques.

aux auxiliaires de ce magistrat (juges de paix, maires et commissaires de police) que cet avertissement est adressé.

§ 2. *Etendue de leur juridiction.* — La juridiction des gardes champêtres est territoriale, c'est-à-dire qu'elle ne s'étend que sur le territoire de la commune de leur résidence. En dehors de ce territoire, ils n'ont plus aucune qualité officielle et ne pourraient instrumenter sans commettre un abus de pouvoir (Cour de cassation, 20 novembre 1890) ; en pareille circonstance, leurs procès-verbaux seraient entachés de nullité. Il en est autrement, lorsque les gardes champêtres agissent en vertu d'une réquisition ; ils ne sont plus alors que les agents de la force publique et leur incompétence est couverte par la qualité du fonctionnaire qui les a requis. Il faut encore excepter le cas où les gardes suivent une chose enlevée et poursuivent un individu surpris en flagrant délit.

La question s'est posée de savoir si un garde champêtre ne pourrait pas être commis à la surveillance des propriétés qu'un habitant de sa commune possèderait dans une commune voisine.

Ce point a été résolu négativement. Il a paru que le garde qui doit rester en dehors de toute influence perdrait forcément de son indépendance vis-à-vis du propriétaire dont il deviendrait le salarié (Décisions du ministre de l'Intérieur, 22 juin-25 septembre 1889).

§ 3. *Obligation de verbaliser.* — Les gardes champêtres ne peuvent, dans aucune circonstance, se dispenser de constater les contraventions dont ils ont connaissance. Ils ne sont pas juges des circonstances qui peuvent excuser le délinquant et dont il ne peut être tenu compte, pour l'application de la peine, que par le tribunal compétent (Code d'instruction criminelle, article 4). Sous peine de concussion, ils ne peuvent rien accepter d'un individu pris en contravention pour ne pas dresser procès-verbal contre lui.

§ 4. *Droits de suite.* — En leur qualité d'officier de police judiciaire, les gardes champêtres ont le droit de suite sur les objets dont ils constatent la disparition et peuvent les mettre en séquestre. Toutefois, conformément aux prescriptions sus-rappelées de l'article 16 du Code d'instruction criminelle, ils ne peuvent s'introduire dans les lieux habités ou leurs dépendances qu'avec l'assistance d'un magistrat auquel la loi reconnaît ses droits (juge de paix, maire, adjoint ou commissaire de police). Par suite, ils sont sans qualité pour procéder à une perquisition, hors de la présence d'un de ces fonctionnaires, à moins qu'ils ne soient munis de l'autorisation du propriétaire (Cour de cassation, 17 juillet 1858).

§ 5. *Flagrant délit.* — En cas de flagrant délit, le garde champêtre a le droit d'arrêter le coupable, mais s'il y a doute sur le caractère flagrant du délit, il doit se borner à conduire l'inculpé devant un officier de paix auxiliaire du procureur de la République (juge de paix, maire, commissaire de police), qui lui ordonnera l'arrestation, s'il y a lieu.

Les circonstances qui constituent le flagrant délit sont souvent très difficiles à déterminer ; cependant sont réputés flagrant délit le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre, le cas où le prévenu est poursuivi par la clameur publique, et celui où le prévenu est trouvé saisi des faits, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans le temps voisin du délit (Code d'instruction criminelle, article 41).

SECTION II. — Police municipale

Les dispositions du Code rural (loi du 28 septembre-6 octobre 1791) et du Code d'instruction criminelle, article 16, qui déterminent les attributions des gardes champêtres,

ne visent que les délits et contraventions portant atteinte aux propriétés rurales. La jurisprudence de la Cour de cassation, sous l'empire de ces dispositions, refusait aux gardes champêtres le pouvoir de constater les contraventions de police municipale (Circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 octobre 1865).

La loi du 24 juillet 1867 a mis fin à cet état de choses préjudiciables à la bonne administration des communes où, faute d'agents pour en assurer l'exécution, les règlements de police demeuraient souvent sans effet, en donnant aux gardes champêtres la mission de rechercher les contraventions à ces règlements.

Cette extension de leur pouvoir a été maintenue par la loi municipale du 5 avril 1884 dont l'article 102, § 2, porte : « En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions. »

Les gardes champêtres ont donc aujourd'hui le droit de veiller à l'exacte observation des règlements qui sont pris par le préfet ou le maire, en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité dans la commune.

Mais leurs attributions en cette matière sont délimitées par ces règlements même, et ils ne sauraient verbaliser légalement pour des actes qui ne seraient prévus par aucun arrêté, alors même qu'ils constitueraient un fait répréhensible ou un dommage pour les intéressés ; car leurs pouvoirs ne procèdent ici que de règlements spéciaux et non point de dispositions générales de la loi.

C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour de cassation par un arrêt en date du 8 novembre 1868. Il faut retenir toutefois de cet arrêt, que si le procès-verbal d'un garde champêtre, en pareille circonstance, ne fait pas foi jusqu'à

preuve contraire, il constitue un renseignement dont le tribunal peut tenir compte, si d'ailleurs il est appuyé de témoignages suffisants.

SECTION III. — **Attributions spéciales**

En outre des contraventions rurales et urbaines, les gardes champêtres ont encore reçu de diverses lois spéciales le droit de verbaliser dans de très nombreuses circonstances. Les analyser toutes serait sortir de notre sujet, aussi nous bornerons-nous seulement à en indiquer quelques unes.

Ils ont droit, par exemple, de dresser procès-verbal en ce qui concerne :

La fabrication frauduleuse des allumettes chimiques (Loi du 28 juillet 1875, article 3.)

La police de la chasse (Loi du 3 mai 1844, articles 10,22. Ordonnance du 5 mai 1845.)

La police de la pêche (Loi du 5 avril 1829, article 36 ; Circulaire, Intérieur du 28 août 1885.)

La police du roulage (Loi du 30 mai 1851. Décret du 10 août 1852.)

Les épizooties (Ordonnance du 27 janvier 1815, article 2. Loi du 12 janvier 1909.)

La police des chemins de fer. (Loi du 15 juillet 1845, article 23).

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE DE L'ORGANISATION ACTUELLE

DIVERS PROJETS DE RÉORGANISATION

Dans ce qui précède, nous nous sommes efforcé de donner au lecteur une idée aussi nette que possible de l'organisation de la police rurale, ou mieux des lois qui régissent l'institution des gardes champêtres, puisque c'est presque en définitive à ces agents seuls qu'incombe cette mission.

Par nos commentaires et notre étude de la jurisprudence, le lecteur avisé aura déjà entrevu les nombreuses critiques que l'on peut formuler à l'encontre de cette institution.

C'est à ces critiques, à leur histoire, car elles datent de bien loin, aux divers projets mis en avant, soit pour détruire, soit pour améliorer, soit pour réformer cette institution, que nous consacrons cette deuxième partie.

CHAPITRE PREMIER

Critique de l'organisation actuelle

SECTION I. — Résultats pratiques de l'Institution des gardes champêtres

PROCÈS-VERBAUX DRESSÉS PAR LES GARDES. — PRIX DE REVIENT D'UN PROCÈS-VERBAL

Comme on le verra plus loin, il n'est pas un auteur qui ne reconnaisse l'inefficacité de l'organisation actuelle des gardes champêtres.

Avant d'étudier les nombreuses critiques dont cette institution est l'objet, nous pensons qu'il est nécessaire de rechercher d'abord les résultats pratiques qu'elle a donnés et les services rendus par ses agents. Ces derniers ont-ils prêté à la justice répressive un concours réellement efficace?

En 1846-1850, les gardes champêtres communaux étaient au nombre de 34.950; ils ont dénoncé au ministère public, année moyenne, durant la même période, 9.815 infractions, soit un procès-verbal pour 3,56 gardes champêtres. Cette moyenne n'a guère varié jusqu'à l'heure actuelle.

En 1845, 1850, 1855, 1860, 1865 1869, 1875 et 1880, le nombre des gardes champêtres a été successivement de 34.431, 34.950, 34,405, 33.779, 35.058, 34.800, 31.746, 31.247. Durant les périodes de 1841 à 1845, 1846 à 1850, 1851 à 1855, 1856 à 1860, 1861 à 1865, 1869 à 1870, 1871 à 1875, 1876 à 1880, ils ont dressé une moyenne de procès-

verbaux qui s'est élevée à 7.982, 9.815, 12.964, 13.512, 13.134, 10.295, 11.836 et 9.049.

En 1885, 1890, 1895 et 1900, nous avons eu 31.764, 31.475, 32.618 et 32.348 gardes champêtres qui, de 1881 à 1885, 1886 à 1890, 1891 à 1895, et de 1896 à 1900, ont établi une moyenne de 8.273, 7.800, 8.183 et 7.547 procès-verbaux.

En 1905, 1907, 1909, nous trouvons 31.995, 32.118 et 31.864 gardes champêtres qui ont dressé 7.918, 8.118 et 7.489 procès-verbaux.

Enfin en 1910, 31,786 gardes champêtres ont dressé 7.221 procès-verbaux, soit 4,02 gardes champêtres pour un seul procès-verbal.

Dans certains ressorts, cette moyenne a atteint un chiffre extraordinaire :

Dijon.....	1988	g. ch.	Ont dressé	118	p. v.	soit pour un	p. v.	16	g. ch.
Agen	494	—		31	—	—	—	15	
Poitiers.....	1313	—		113	-	—	—	11	-
Limoges.	211	-		19	—	—	—	11	—
Besançon.....	1802	-		167	—	—	—	10,8	—
Bourges.....	800	—		75	—	—	—	10,6	—
Pau.....	1219	—		114	—	—	—	10	—

Alors que sur tout le territoire, chaque gendarme dresse, en moyenne tous les ans, 12 procès-verbaux et chaque commissaire de police 9.

Dans les ressorts les plus favorisés comme Montpellier, Bordeaux et Aix, il faut encore respectivement 2,6; 2; 0,8 gardes pour dresser un procès-verbal.

Si, maintenant, on se place à un autre point de vue et si on fixe le traitement moyen annuel de chaque garde champêtre à 200 francs, chaque procès-verbal revient à 804 francs. Si ce même traitement est porté à 500 francs, au lieu de 804 francs, nous avons 2.010 francs.

Enfin, si faisant droit aux réclamations des intéressés (1), on élevait le traitement minimum à 1.200 francs, le procès-verbal reviendrait à la jolie somme de 4.284 francs.

En somme à l'heure actuelle, ainsi que le reconnaît M. le Garde des Sceaux, dans son compte général de l'Administration de la Justice criminelle pendant l'année 1900, à part les commissaires et agents de police des villes, on peut affirmer que la justice répressive n'a d'autres auxiliaires que les gendarmes pour la constatation et la recherche des actes qui doivent mettre l'action publique en mouvement.... « Partout où ne s'étend pas la surveillance de la gendarmerie, on ne rencontre dans les campagnes que des agents facilement accessibles à des considérations où l'intérêt de la justice ne prédomine pas toujours. Le concours de ces derniers à l'œuvre de la police donne des résultats à peu près négatifs.»

Cet aveu ne saurait être affaibli par un commentaire quelconque. Il est la manifestation d'un état de choses ancien, qui a des racines profondes et qui menace d'avoir de funestes conséquences.

SECTION II. — Historique

OBSERVATIONS DE LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER. — LES PLAINTES DES CONSEILS GÉNÉRAUX. — LA PROPOSITION DE M. DE GIRARD.

L'institution des gardes champêtres, en effet, n'était pas plutôt établie qu'en l'an X, la Cour d'appel de Montpellier présentait au gouvernement les observations suivantes : « Les délits champêtres se multiplient tous les jours, par-

(1) Congrès des gardes champêtres d'avril 1913.

tout on entend la voix publique les attribuer à la négligence des gardes champêtres et des gardes forestiers.

Tous ces agents sont nommés par les communes ou par les parties intéressées ; ils exercent séparément leurs fonctions, qui sont différentes et se rapportent à chaque objet différent de police. Jamais le crime n'a montré plus d'audace et il en impose au préposé de police seul et sans appui, qui n'ose ni le surveiller, ni le dénoncer.

La modicité de leur traitement les force à chercher des ressources dans la prévarication et les met dans la nécessité de trouver du travail, sans que la loi s'occupe de les surveiller ou de les encourager. »

« Le mal a-t-il diminué depuis l'an X ? disait M. de Saint-
« Priest, le 23 mai 1843, à la Chambre des Députés. Le
« tableau de l'impunité des délits ruraux tracé par la Cour
« d'appel de Montpellier a-t-il cessé d'être ressemblant ? »

L'orateur a dans son dossier un grand nombre de procès-verbaux de conseils généraux ; au hasard il signale celui de l'Yonne qui résume peut-être le mieux les plaintes et les vœux des autres conseils. De là, on peut conclure que « le
« mal n'est pas purement local, ni ne s'étend pas qu'à des
« départements limitrophes, ni ne tient pas à des circons-
« tances particulières, il est signalé partout. »

Dès 1818, en effet, époque à laquelle on a commencé à publier les délibérations des conseils généraux, plusieurs départements ont émis le vœu de la réforme de l'institution des gardes champêtres, ce sont : les Basses-Alpes, la Charente-Inférieure, la Loire, la Saône-et-Loire et la Vienne.
« Si l'on ne réforme pas l'institution des gardes champêtres, il serait plus avantageux de les supprimer, comme une charge inutile aux communes. » (Vœu du Conseil général de la Vienne en 1818).

Dans tous les départements, sauf le Cantal, le Cher, le Finistère, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Haute-Savoie, la Seine, les conseils généraux ont émis à de nombreuses

reprises des vœux en faveur de la réforme des gardes champêtres.

Malgré le beau discours de M. de Saint-Priest, il se trouva cependant dans la commission, nommée à l'effet d'examiner son projet, des hommes qui prétendirent réfuter ses arguments et conclure au rejet de sa proposition. « Il est impossible de trouver dans cette analyse un ensemble de faits qui signale un danger pressant et qui sollicite aussi instamment que le prétendent quelques personnes l'intervention du législateur », — ainsi s'exprimait le rapporteur de cette commission - et plus loin : « la proposition ne pouvait être accueillie »... et elle ne le fut pas. Ajoutons, dès maintenant, que la Chambre ne se rendit à cette opinion qu'en considération des difficultés budgétaires qu'entraînait le projet et que le rapport avait très bien mises en lumière.

En 1851, la proposition de M. de Girard subit le même sort pour les mêmes raisons.

Lors de la discussion, le 27 février, M. de Girard prononça un discours dans lequel il traita la question d'une façon très complète, avec une grande compétence et une hauteur de vue qu'on ne trouve pas d'habitude dans les discussions de ce genre. Ce discours mérite d'être lu en entier par toute personne qui veut étudier cette question de la réforme de la police rurale.

Dans son discours, M. de Girard signala une grande enquête administrative ouverte par le gouvernement, au cours de laquelle de nombreux documents avaient été recueillis, il parla même d'un projet de loi proposé par le ministre de l'Intérieur sur la nouvelle organisation à donner aux gardes champêtres. Ces documents, s'il faut en croire des renseignements puisés à sources sûres, auraient été brûlés par la Commune.

Pendant toute la seconde moitié du siècle dernier les plaintes n'en continuèrent pas moins vives, mais tour à tour les remèdes proposés furent rejetés : personne n'avait présenté de

projet qui ne demandât un plus ou moins grand sacrifice d'argent! Encore aujourd'hui nous sommes amenés à citer dans sa navrante vérité, cette réflexion de M. Desbats :

« Dans l'étude de la réorganisation de la police en France, une chose frappe au premier abord, c'est l'insuffisance, je dirai presque l'inexistence de la police dans les campagnes. » Qui oserait affirmer le contraire? Réflexion toujours juste depuis qu'elle a été prononcée.

SECTION III. - Inefficacité de l'organisation actuelle. Ses causes.

ELLE N'EST PAS IMPUTABLE AU PERSONNEL. — ÉTAT DE SUJÉTION DU GARDE. — SES NOMBREUX CHEFS. — ISOLEMENT. — COMPÉTENCE TERRITORIALE COMMUNALE. — LES CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 102 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884. — AGRÉMENT DU PRÉFET. — LONGÉVITÉ DES FONCTIONS DU GARDE. — DÉFAUT D'INSTRUCTION. — CONCLUSION.

En présence de cette indifférence du législateur pour réformer une telle institution, on serait tenté, tout d'abord, de se demander si cette insuffisance ne tient pas au personnel des gardes champètres, aux habitudes des hommes parmi lesquels ils sont recrutés. Là n'est pas la cause du mal, il se trouve parmi les gardes champètres un assez grand nombre d'anciens soldats sinon instruits, du moins dévoués par leurs habitudes militaires au devoir ; ces hommes gémissent eux-mèmes de l'état d'abaissement dans lequel est tombé l'institution entière.

C'est dans l'institution elle-même qu'il faut chercher le mal, c'est là qu'il faut appliquer le remède, un remède énergique, car toute atténuation demeurerait sans résultat et mieux vaudrait les supprimer que de laisser subsister les abus dont tout le monde se plaint.

Nous devons maintenant rechercher les grandes causes

de l'inefficacité de l'institution des gardes champêtres que nous venons de constater.

I. — A la campagne les coups et blessures, le braconnage, la maraude, le vol des animaux et des récoltes, voilà les infractions les plus fréquentes, celles qui souvent restent impunies. La cause de cette impunité réside dans ce fait que le garde champêtre est nommé par le maire. Cet agent ne veut rien par lui-même ; il n'a qu'une seule volonté, celle du maire qui lui a donné sa situation et qui le paie. Or, qui dit « maire » dit homme politique, timoré, uniquement préoccupé de sa réélection, de ne pas se faire des ennemis, d'éviter des conflits, des responsabilités.

Le garde champêtre ne peut être sévère envers les conseillers municipaux sans s'exposer à leur ressentiment ; il est obligé d'être facile, complaisant, aveugle pour ceux qu'il regarde comme ses maîtres. Arrivé à ce point, peut-il se montrer sévère pour les autres ? Assurément non ! Il y a au fond de tous les hommes un sentiment de justice qui ne ment jamais, qui se révolterait contre une pareille partialité ; et le garde champêtre trouve plus doux et plus commode, plus juste en même temps, de ne voir aucun délit, d'ignorer autant que possible le nom des délinquants. Il ne dresse pas de procès-verbaux. C'est pour lui un titre de gloire et il est fréquent de voir des gardes en fonctions depuis de très longues années raconter non sans forfanterie, qu'ils n'ont jamais dressé un seul procès-verbal.

II. — Une seconde cause de l'inefficacité du service des gardes champêtres est le défaut de direction et de surveillance.

On a vu que dans l'état de notre législation, le garde champêtre ne manque pas de chefs, de surveillants. Il en a dans l'ordre judiciaire, dans l'ordre administratif.

Mais il en est ici ce qu'il en est toujours, c'est que quand

on a beaucoup de chefs c'est absolument comme si l'on n'en avait aucun. Quand on est surveillé par un grand nombre. c'est à peu près comme si l'on n'était surveillé par personne.

La surveillance du maire serait la plus efficace, car elle est journalière, si elle était moralement possible. Il est pénible d'avouer ces choses là, mais il faut bien avoir le courage de le dire car c'est une vérité, une vérité utile : avec le système municipal qui nous régit, si le garde champêtre n'est pas complètement libre à l'égard du maire, dans les petites communes, le maire lui-même ne l'est pas davantage à l'égard du garde champêtre ; il ne peut pas tout ce qu'il voudrait. Un garde champêtre indulgent ou aveugle a son parti dans la commune ; le maire sera, dans la plupart des cas, arrêté par l'opposition tantôt sourde, tantôt ouverte de son conseil muuicipal : il sera arrêté par mille petites ligues qui attendent le moment de l'élection pour régler leur compte avec les maires trop rigoureux ou trop sévères.

La surveillance des procureurs de la République est purement nominale, elle ne s'exerce pas, parce qu'elle ne peut pas s'exercer, parce qu'elle est trop éloignée, trop multiple pour pouvoir être d'une influence vraiment efficace dans les cas ordinaires.

De même, dans la pratique, la surveillance des brigadiers de gendarmerie ne peut être d'aucune utilité véritable ; les objets confiés à sa surveillance sont si nombreux qu'elle ne peut être efficace qu'à la condition d'être journalière.

III. — Le garde champêtre, fut-il très désireux d'accomplir ses fonctions au vœu de la loi est frappé d'impuissance par suite de la position d'isolement dans laquelle il est placé.

Etant donné la nature de certaines infractions, les conditions dans lesquelles elles sont perpétrées, il lui arrive de ne pouvoir rien faire sans l'aide de la gendarmerie. Une bande de braconniers surgit en automobile, ils sont bien

armés et outillés pour ravager une commune. Plusieurs malfaiteurs, également en automobile, viennent de piller une église, une maison de campagne. Que fera le garde champêtre qui est seul ? Le plus souvent privé du télégraphe ou du téléphone, ou même, s'il les a à sa disposition, incapable de s'en servir, il n'avertira pas utilement la brigade de gendarmerie, et, en admettant même qu'il ait le moyen de le faire, son action combinée, avec celle de la force armée, sera toujours tardive et, par conséquent, inopérante.

Autre exemple : une commune a la chance de posséder un garde champêtre dévoué, valide, d'une force ordinaire. Un vagabond arrive, se livre à la mendicité et insulte les gens qui refusaient de le secourir. Le garde intervient et fait l'impossible pour l'inciter à s'éloigner.

Si le délinquant persiste à ne pas vouloir partir, le représentant de la loi songe qu'il est marié, père de famille, mal armé, qu'il serait téméraire de procéder à une arrestation et, comme Achille, il se retire sous sa tente. Le vagabond est ainsi maître de la situation parce qu'il a conscience de l'impuissance de celui qui, de par la loi, a reçu la mission de le surveiller. Et ce qui est vrai pour le vagabond, l'est encore avec plus de raison pour les bandes de romanichels.

Par extraordinaire, un garde a arrêté un malfaiteur. Que va-t-il en faire, la commune n'ayant point de chambre de sûreté ? Il va chercher la gendarmerie, pendant que deux ou trois citoyens de bonne volonté le garderont à vue après l'avoir attaché n'importe comment et n'importe où, s'il oppose une résistance quelconque ou paraît dangereux.

De là la nécessité d'obliger toutes les communes à avoir une chambre de sûreté.

La suppression de l'isolement du garde champêtre est chose difficile parce qu'en vérité, au point de vue financier, il serait excessif d'imposer à des communes pauvres ou d'un territoire restreint, l'obligation d'avoir deux gardes.

Pourquoi ne pas forcer les gardes champêtres à avoir une bicyclette pour les mettre en mesure d'aviser avec rapidité un collègue voisin ou la brigade de gendarmerie? Pourquoi, toujours dans le même but, ne pas leur enseigner à se servir du télégraphe et du téléphone? A un autre point de vue, il serait nécessaire de contraindre les gardes particuliers, les agents des forêts, des douanes, des ponts et chaussées, etc., à être toujours en mesure de leur prêter un concours efficace.

IV. — La défense faite au garde champêtre de dépasser le rayon de sa commune, dans l'exercice de ses fonctions, est le plus souvent une autre cause de son impuissance. Ce vice d'organisation engendre de graves conséquences.

Si, au moment de la confection du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire a pu avoir, sans inconvénient, une compétence territoriale très restreinte, à l'heure actuelle, il faut qu'elle soit mobile. En d'autres termes, il importe qu'un agent ait le droit d'instrumenter dans une circonscription plus grande que celle dans laquelle il est cantonné d'après la législation actuellement en vigueur.

Rien ne devrait s'opposer à ce que le garde champêtre, devenu un agent sérieux, valide et pourvu d'une certaine instruction, franchisse les limites de sa commune pour assurer, en cas de flagrant délit ou en vertu d'un mandat de justice, l'arrestation d'un prévenu, ou pour prêter main forte à son collègue d'une commune voisine, alors qu'il se trouve dans l'impossibilité d'agir seul.

V. — L'article 102 de la loi municipale, contribue lui aussi à rendre cette institution inefficace : l'emploi de garde champêtre est facultatif pour les communes. De là, pour ces agents, une incertitude de tous les instants : que deviendront-ils si le conseil municipal ne vote pas les fonds nécessaires en vue de leur traitement?

Cette incertitude doit disparaître. Il est utile qu'un garde

soit certain de ne pas être dépossédé de sa situation au premier moment venu, ce qui lui arrive de nos jours où il est victime trop souvent de rancunes politiques ou autres.

De plus, beaucoup de communes par application de cet article, n'ont pas de garde champêtre. Pour 36.241 communes, en effet, nous n'avons que 31.786 gardes ; ce qui donnerait 4.455 communes dépourvues de gardes, chiffre déjà respectable. Mais il est encore au-dessous de la vérité, car si on tient compte des nombreuses communes qui ont 2, 4, 5 et même jusqu'à 20 gardes, on peut dire sans exagérer, d'après les résultats que nous a donné le département de l'Hérault, qu'il existe en France plus de 14.000 communes où la police rurale est un vain mot ! (1).

Les communes jouissent d'une liberté absolue pour fixer le traitement des gardes champêtres. Le législateur ne leur ayant imposé aucun maximum ni minimum, il en résulte que, dans certains arrondissements, les gardes sont assez bien rémunérés, tandis que, dans d'autres, dans les plus pauvres, ils reçoivent un paiement dérisoire. Afin de bien montrer les inégalités qui existent dans cette matière et aussi les injustices, car dans les pays de montagne, toujours les plus pauvres, le service est plus pénible que partout ailleurs, nous avons fait une enquête dans trois arrondissements. Deux très riches, situés dans des contrées actuellement prospères de la France ; le troisième, pauvre, en pleine région pyrénéenne. Le premier (Avesnes), compte 10 cantons, 153 communes et 212.068 habitants ; le second (Béziers), 12 cantons, 100 communes et 185.569 habitants ; le troisième (St-Girons), 6 cantons, 84 communes et 71.052 habitants. Les communes de l'arrondissement d'Avesnes ont 200 gardes champêtres (1 pour 1.060 habitants), celles

(1) Le département de la Dordogne a 80 gardes sur 580 communes !

de l'arrondissement de Béziers, 107 (1 pour 1.734 habitants) et celles de l'arrondissement de Saint-Girons, 72 (1 pour 988 habitants.)

Le tableau suivant indique pour l'année 1911, la moyenne des traitements :

Traitements francs	Nombre de Gardes		
	Avesnes	Béziers	Saint-Girons
10 à 20			3
20 à 30			5
30 à 40			3
40 à 50	1	1	7
50 à 60		1	4
60 à 70			2
70 à 80			3
90 à 100			10
100 à 150	1		12
150 à 200	4	2	13
200 à 300	21	2	6
300 à 400	17	1	2
400 à 500	29	6	1
500 à 600	37	2	1
600 à 700	34	6	
700 à 800	14	9	1
800 à 900	19	30	
900 à 1000	9	12	
1000 à 1100	4	29	
1100 à 1200	10	6	

La dépense totale s'est élevée dans l'arrondissement d'Avesnes à 125.135 fr. (traitement moyen : 625 fr. 67). dans celui de Béziers à 91.110 fr. (traitement moyen : 804 fr. 77) et dans celui de St-Girons à 9.998 fr. 80 (traitement moyen : 138 fr. 88.)

De longs commentaires affaibliraient les idées qui se dégagent de ces chiffres : il est des communes qui sont assez généreuses, mais il en est d'autres — et celles-là méritent surtout de retenir l'attention — qui donnent un traitement dérisoire et tel qu'il serait souverainement injuste

d'exiger de fonctionnaires ainsi rétribués, non pas le moindre zèle ou le moindre dévouement, mais qu'ils abandonnent tous les jours leur intérieur, leur métier ou leur profession pour exercer une surveillance de presque tous les instants. A ceux qui se plaignent des résultats négatifs donnés par l'institution des gardes champêtres, il est bon de montrer les chiffres ci-dessus et de rappeler que l'on n'a le droit d'être exigeant pour un agent que lorsqu'il est bien rétribué. Un traitement suffisant n'est-il pas la meilleure garantie d'un bon service ? Il attache le fonctionnaire à ses devoirs, le dispense de chercher dans d'autres travaux les moyens d'existence que son traitement ne lui fournit pas, il préserve surtout le garde des tentatives nombreuses de prévarications que lui offre journellement la nature de ses fonctions.

VI. — L'article 102 de la loi municipale du 5 avril 1884 est encore une source de conflits entre l'autorité municipale et l'autorité préfectorale, car s'il a rendu au maire le droit de nommer le garde champêtre, il a apporté cependant à ce droit des restrictions qui peuvent pratiquement l'annihiler et le rendre complètement illusoire : le préfet ou le sous-préfet pouvant refuser son agrément au choix du maire ; il n'est même pas obligé légalement d'exprimer un motif « *Hoc volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas.* »

Le préfet ou le sous-préfet devant repousser ou accepter le choix du maire dans le mois, passé ce délai, la nomination devient définitive. Il semble que toute difficulté soit désormais résolue. Point du tout, c'est alors, au contraire, qu'elle peut devenir encore plus insoluble.

Car nulle disposition légale n'oblige matériellement le préfet à délivrer la commission au garde dont il a laissé passer silencieusement la nomination, peut-être par mégarde, et la situation est aussitôt inextricable, puisque le garde n'est admis au serment que sur le vu de sa commis-

sion, qu'il ne lui est pas permis de dresser des procès-verbaux sans être assermenté, que, par conséquent, il possède le titre sans pouvoir remplir la fonction.

VII.— Le garde champêtre, qui doit être âgé de 25 ans au minimum, a la faculté de rester indéfiniment en fonctions. Privé à son égard du droit de révocation, le maire s'attirerait la colère ou la haine d'une ou de plusieurs familles si, uniquement préoccupé du bien du service, il privait de son traitement un vieux serviteur qui a l'unique tort d'être devenu invalide. En fait, on voit souvent des gardes champêtres de 75 et 80 ans qui, il est vrai, sont des exemples de bonne santé et de sobriété, mais qui manquent de l'énergie et de la vivacité d'ailleurs nécessaires pour maintenir l'ordre. Saluons ces vieux serviteurs, récompensons-les comme ils le méritent, assurons-leur le pain de leurs vieux jours, mais n'ayons pas la naïveté de compter sur eux pour exercer une surveillance active, et inspirer une nécessaire terreur aux vagabonds de toutes sortes, mendiants et voleurs qui infestent les campagnes, sûrs de l'impunité qui résulte pour eux de l'absence de toute organisation sérieuse. En pratique, le garde champêtre reste en exercice jusqu'à sa mort.

VIII. — Aucune instruction professionnelle n'est exigée des gardes champêtres. La plupart du temps, ils ne savent pas écrire leurs procès-verbaux, qu'ils ont alors l'obligation de faire rédiger par le juge de paix, son suppléant, le maire, l'adjoint ou par le greffier de la justice de paix.

N'est-il pas extraordinaire de voir un auxiliaire du parquet confier à un tiers, le maire par exemple, qu'il reconnaît comme son seul supérieur, puisque c'est à lui qu'il doit sa situation, le soin de dresser un acte important qui aura pour conséquence de déférer un citoyen à la juridiction pénale ?

Alors que les gardes champêtres ont des attributions nombreuses, multiples, il n'en existe peut-être pas un seul (1) qui en possède la nomenclature et nous disons à dessein : la nomenclature, parce que, dans un aucun cas, il ne saurait être question de détails. Bien souvent, un garde est incapable de remplir sa mission parce qu'il ignore en quoi elle consiste. On pourra commettre impunément, sous ses yeux, certaines infractions, il ne les réprimera pas, dans l'ignorance où il se trouvera de savoir qu'il est précisément en présence d'un acte prohibé.

IX. — Telles sont les principales causes de l'inefficacité de l'institution des gardes champêtres. Leur situation est lamentable, ce sont les valets des maires, les domestiques de tout le monde, mais point des officiers de police judiciaire.

Un garde champêtre écrivait dernièrement : « Je suis le facteur de la mairie... Je distribue les convocations pour les réunions du conseil municipal, je porte les dépêches administratives..., je remets les avertissements aux personnes qui doivent comparaître devant le tribuual de simple police ou de police correctionnelle...

Je distribue les mandats des nourrices.

Je distribue les avertissements et les convocations de tous les prestataires au nombre de 440, ce qui fait 880 papiers à distribuer en deux fois.

J'assiste le contrôleur dans ses tournées en ville, dans ses visites aux fours à chaux et usines, ainsi que l'inspec-

(1) Toutefois en consultant les archives de l'Hérault, nous avons trouvé en 1855 la demande d'un candidat à laquelle était annexé un magnifique formulaire qu'il avait lui-même rédigé. Cet état indiquait que le candidat avait des connaissances approfondies sur les droits et devoirs de la charge qu'il sollicitait : il ne fut pas nommé !

teur... Je suis chargé d'assister le vérificateur des poids et mesures, à la mairie et à domicile.

Je surveille les ouvriers des ateliers de charité, je mets en note leurs journées et leur porte leurs mandats de paiement.

Je distribue les avertissements pour le conseil de révision ; je suis chargé des publications administratives ; j'assiste au classement des chevaux, mulets, etc. Et comme nous n'avons pas de pompiers, je fais nettoyer la pompe à incendie et dois veiller à ce qu'elle soit toujours en état de bien fonctionner. »

Nous ne pouvons plus maintenant nous étonner de la déclaration que fit Henri Barboux à la séance de la Société générale des prisons, le 19 février 1908 : « Le garde-champêtre ? Mais, depuis 50 ans, dans ma commune, je n'ai pas vu le garde champêtre chargé d'autre chose que de porter des convocations pour les élections. C'est un agent des postes. Lui proposer d'intervenir dans une querelle, dans un marché, de dresser des procès-verbaux ? Il estime que cela ne le regarde pas, à moins que le maire ne lui en donne l'ordre formel, ce qui n'arrivera jamais. » (1)

(1) Dans un pays voisin du nôtre, de même langue et de législation similaire, on a aussi à se plaindre de l'inaction des gardes champêtre. Les 5.635 gardes champêtres de la Belgique, en 1905, n'ont dressé que 5.635 procès-verbaux. Toutes proportions gardées, la situation belge n'est pas beaucoup plus édifiante que la nôtre.

CHAPITRE II

Divers projets de réorganisation

De la police mobile. — Proposition de M. de Marcère. — Proposition Dron. — Proposition Audigier. — Proposition Gourju.

En présence d'une situation si critiquable et si critiquée de nombreuses propositions ne devaient pas manquer de voir le jour. Certaines sont de la pure fantaisie et ne méritent pas de retenir notre attention ; au contraire, d'autres, émanant de parlementaires en renom, valent d'être étudiées ici avec quelques détails.

SECTION I. — De la police mobile

SON ORGANISATION. — POURQUOI ELLE NE PEUT SE SUBSTITUER A L'INSTITUTION DES GARDES CHAMPÊTRES

Lorsqu'une institution ne donne rien de ce qu'on pouvait attendre d'elle, il se trouve toujours des hommes qui réclament sa disparition, c'est ce qui est arrivé pour l'institution des gardes champêtres.

Dans un article du *Temps* (1), M. le Premier Président Cunisset-Carnot, après avoir montré rapidement que le

(1) Journal *Le Temps*, 28 avril 1908.

garde champêtre ne servait à rien, concluait à sa suppression.

« Vous dépensez des sommes relativement élevées pour payer des gardes champêtres qui ne font rien ; dépensez ces sommes utilement et vous aurez une police sans bourse délier. »

Après lui, d'autres auteurs ont été du même avis (1),

Leur théorie est séduisante à première vue ; la suppression des gardes champêtres n'entraînera pas pour eux l'abandon de toute police dans les campagnes. Bien au contraire, ce n'est pas, certes, qu'ils comptent sur la gendarmerie, même renforcée et mieux utilisée pour assurer la police rurale, mais uniquement sur les brigades mobiles.

Le décret du 30 décembre 1907, dû à l'initiative de M. Hennion, préfet de police, alors directeur de la Sûreté générale, a créé, en effet, 12 brigades régionales de police mobile, ayant leurs centres à Paris, Lille, Caen, Nantes, Tours, Limoges, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Dijon, Châlons-sur-Marne.

Ce décret a été modifié par un second décret, publié au *Journal Officiel* du 5 septembre 1911, portant à 15 le nombre des brigades mobiles. Certains chefs-lieux des anciennes brigades, ceux de Nantes, Tours, Limoges, Châlons-sur-

(1) Certains, néanmoins, sont d'avis qu'il faut laisser les gardes champêtres se confiner dans leurs fonctions d'appariteurs municipaux et les remplacer par un organisme nouveau. Ils pensent qu'il serait bon à côté de la gendarmerie maintenue dans son état actuel et déchargée d'une partie des besognes purement administratives dont on l'accable, d'instituer dans chaque commune ou tout au moins dans les plus importantes, une police autonome, fortement hiérarchisée, essentiellement mobile, soustraite aux influences locales et soumise à la direction exclusive du pouvoir central. (MM. Mourral, Gigot et Grimanelli, à la séance du 29 avril 1908 de la Société générale des prisons.)

Mais ne serait-ce pas là une variante des brigades mobiles ?

Marne ont été supprimés, par contre de nouveaux centres ont été créés à Angers, Clermont-Ferrand, Montpellier, Nancy, Orléans, Reims et Rennes.

Chacune d'elles comprend plusieurs départements ; ceux qui dépendent du ressort d'une même Cour d'appel, appartiennent quelquefois à des circonscriptions différentes.

Le personnel est constitué de la façon suivante : chaque brigade est placée sous les ordres d'un commissaire divisionnaire de police mobile ayant juridiction sur toute la région et nommé par décret. Selon les besoins du service, on a réparti, entre les quinze brigades, un certain nombre de commissaires de police mobile ayant également juridiction sur toute la circonscription (ce qui caractérise la nouvelle organisation), nommés par décrets, et des agents portant le titre d'inspecteurs de police mobile, nommés par arrêtés du ministre de l'Intérieur ; en outre, la direction même de la Sûreté générale conserve à sa disposition des inspecteurs de police attachés au contrôle général des services de recherches dans les départements.

Ces nouvelles brigades ont « pour mission exclusive de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la répression des crimes et délits de droit commun. » Aussi, le décret du 30 décembre 1907 est-il contresigné à la fois par le ministre de l'Intérieur et celui de la Justice. Pour la première fois, l'autorité judiciaire a été ainsi appelée à exercer un contrôle direct sur un corps de police.

Ce qui caractérise l'institution des brigades mobiles, ce qui fait leur originalité et leur donne la supériorité sur tous les organes de police judiciaire, c'est la possibilité qu'elles ont de se déplacer avec une grande promptitude et d'opérer dans un rayon très étendu.

Nous ne devons pas nous étonner aussi, que certains pensent que les 15 brigades régionales peuvent suffire à tout événement et se substituer parfaitement aux gardes champêtres dans l'exercice de la police rurale.

C'est, à notre avis, une erreur profonde.

La création des brigades mobiles laisse intact le problème de la police rurale. Il ne pourrait en être autrement, que si, au lieu d'avoir 15 brigades mobiles pour toute la France, nous en avions une, sinon par canton, tout au moins par arrondissement.

Si l'état de nos finances nous permettait une telle dépense, la police rurale seulement, alors, deviendrait une réalité.

Il ne faut pas, cependant, exagérer l'efficacité des brigades mobiles dans la guérison du mal que nous étudions en ce moment. Pour les créer, on s'est dit : « A la mobilité des malfaiteurs modernes, usant du télégraphe, du téléphone, des 40 chevaux », il faut opposer la mobilité des agents de répression. Les trucs perfectionnés des cambrioleurs, escrocs, faux monnayeurs, etc., ne peuvent être découverts que par des agents très habiles, très spécialisés dans ces recherches et très agiles dans la poursuite. On a eu raison pour les grandes villes, mais on a commis une erreur d'optique pour les campagnes. Ici les cambrioleurs sont rares ; ce qui est courant, c'est la rixe, c'est le vol de poules et de fruits, c'est le braconnage, le délit de roulage.

Il est maintenant nécessaire de poser en principe qu'à la campagne comme dans les villes, du reste, il importe d'avoir des agents familiarisés avec les personnes et les choses, susceptibles, à un moment donné, une infraction commise, d'en rechercher les auteurs avec facilité et promptitude, grâce à la connaissance des êtres. Ces agents doivent mener une enquête sur place, parfois mieux que des policiers étrangers. Bref, ils doivent posséder ces renseignements de première main qui, lorsqu'il s'agit de malfaiteurs sédentaires, ont, dans presque tous les cas, une certaine importance ; eux, et eux seuls, sont en mesure de connaître les gens douteux, leur genre de vie, leurs moyens d'existence, leurs habitudes, les maisons mal famées, les repris de justice, les déplacements des individus suspects, leurs fréquen-

tations. Dans nos campagnes, la criminalité ne ressemble point à celle des grands centres : elle suppose le plus souvent des faits qui ne nécessitent pas de savantes investigations et dont un garde champêtre indépendant et un peu au courant de son métier sera presque toujours capable d'assurer la poursuite.

Dès lors, il ne faut pas espérer que si on supprimait les gardes champêtres et si on employait leur traitement à payer, dans chaque département, une brigade mobile composée d'agents jeunes, actifs, usant de bicyclettes, de motocyclettes, de tramways, de chemins de fer, d'automobiles pour tomber à l'improviste sur les braconniers et les délinquants ruraux, on ramènerait l'âge d'or dans nos campagnes ?

SECTION II. — **Proposition de M. de Marcère**

Au lieu de supprimer un vieux rouage, qui s'est rouillé parce qu'il a été mal entretenu, il serait peut-être préférable de le remettre en état (1).

Dans cet ordre d'idées, nous devons dès l'abord, mentionner le rapport présenté au nom de la commission extra-parlementaire par M. de Marcère, sénateur (2).

Le rapport ne propose pas de lois nouvelles, mais demande de faire jouer pleinement la loi du 5 avril 1884, de même que toutes les lois qui régissent l'institution des gardes champêtres.

---

(1) En Belgique, où la situation est analogue à la nôtre va-t-on faire une révolution administrative ? Les Belges vont-ils supprimer totalement les gardes champêtres ? Nullement. Ils réforment l'institution : « Le gouvernement comme la commission, estime que, au lieu de bouleverser complètement nos institutions, il est préférable de les améliorer ».

(2) *J. O.*, 29 mars 1898.

Le ministre de l'Intérieur devrait recommander aux préfets d'user de toute leur influence pour obliger toutes les communes à avoir un garde. On pourrait, toujours d'après le rapport, arriver jusqu'à obliger les maires à choisir les gardes champêtres sur une liste préparée par le Gouvernement, on devrait enfin établir des relations plus étroites entre la gendarmerie et les gardes champêtres.

Nous ne nions pas que si tout cela était possible, la police rurale serait mieux faite. Mais, en pratique, à combien de difficultés se heurtera un préfet qui voudra contraindre une commune à avoir un garde champêtre. Ne craindra-t-il pas d'indisposer une commune amie et de favoriser le jeu de l'opposition qui se fera forte, une fois au pouvoir, de supprimer la nouvelle dépense ? Que fera-t-il dans les communes où l'on ne trouve pas assez de citoyens pour composer le conseil municipal ? Aura-t-il à cœur de lui imposer un garde champêtre ? L'article 102 ne laisse place à aucune interprétation, l'emploi de garde champêtre est facultatif et tout conseil municipal voudra user de cette liberté. Fort de son droit de nomination, le maire n'aura-t-il pas toujours quelque électeur influent à caser, à moins que ce ne soit un parent, comment le préfet pourra-t-il l'obliger à choisir son garde sur la liste qu'il lui présentera ?

Etablir des rapports plus étroits entre la gendarmerie et les gardes ? A quoi cela servirait-il, s'il n'y a aucune sanction ? Jamais les gardes n'auront de motif de se montrer zélés dans l'exercice de leurs fonctions d'officiers de police et de chercher à mériter la confiance de leurs supérieurs dans l'ordre judiciaire, qui ne peuvent rien pour eux, ni contre eux. Cela n'est-il pas humain ? Le décret du 1er mars 1854 avait bien essayé de faire des gardes champêtres les auxiliaires de la gendarmerie que ce décret venait de réorganiser, mais il faut reconnaître que le résultat a été nul et que ses dispositions sont demeurées à l'état de lettre

morte. On n'a jamais vu un chef de brigade réquisitionner même trois ou quatre gardes champêtres seulement pour prêter main-forte à ses hommes dans une opération difficile ou périlleuse.

Ce n'est donc pas dans l'organisation actuelle telle qu'elle est que nous trouverons le remède : il faut nécessairement lui apporter quelques modifications. Les projets et propositions de loi ne manquent pas en la matière.

SECTION III. — **Proposition Dron**

Dans le but de garantir les gardes champêtres contre toute mesure arbitraire, le projet Dron (1) consacre une innovation assez heureuse ; le garde contre lequel est prise la mesure disciplinaire de la suspension, doit être appelé à présenter ses explications et moyens de défense dans un délai qui ne saurait excéder un mois, devant un Conseil dit Conseil départemental de la sûreté. La suspension ne devient définitive qu'après avis conforme et motivé de ce conseil et ne peut durer plus d'un mois.

Le Préfet seul peut révoquer les gardes champêtres ; son arrêté s'appuie sur l'avis susvisé.

Le principe consacré par cette proposition, déjà admis pour les instituteurs, les facteurs, en partie pour les gardes particuliers (L. du 12 avril 1902, art. 1er) est parfait en tous points parce qu'il est destiné à sauvegarder les droits d'une classe de fonctionnaires contre l'omnipotence de leurs chefs et à assurer l'application de cette règle fonda-

(1) §§ 5 et 6. Proposition de loi tendant à la réorganisation de la police rurale, présentée à la Chambre des députés, le 9 juillet 1906 par M. Dron et plusieurs de ses collègues, n° 232, S. O., 1906, 2093. Renvoyée à la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle.

mentale dans toute société civilisée, à savoir qu'un citoyen ne doit jamais être condamné sans avoir été mis en mesure de s'expliquer ou de se défendre.

Pour ne pas anticiper sur les développements qui suivent, nous ne présentons pas ici, bien que logiquement elles y auraient leur place, les critiques que nous suggère cette proposition. Ce point tout particulier de la proposition Dron a été en quelque sorte repris par M. Gourju et c'est aux critiques de cette dernière proposition que nous renvoyons le lecteur.

SECTION IV. — Proposition Audigier

D'autres propositions espèrent avoir trouvé le remède en donnant aux maires le droit de révocation exercé aujourd'hui par le préfet.

D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi présentée à la Chambre des Députés par M. G. Audigier (1), l'agrément du préfet ou du sous-préfet serait une garantie plus que suffisante pour avoir de bons gardes et le droit de révocation ne devrait pas appartenir au préfet, mais au maire.

On fait d'abord valoir que les gardes champêtres ne sont qu'accessoirement agents de la force publique et que lorsqu'ils sont officiers de paix judiciaire ils sont sous la dépendance du procureur de la République. Leur caractère principal est donc celui d'agent municipal : l'autorité supérieure ne devrait pas maintenir un garde champêtre qui aurait perdu la confiance du maire et du conseil municipal.

Lors du vote de la loi de 1884, ajoute-t-on, si, malgré la proposition de la commission de donner aux maires le droit de révocation des gardes champêtres, ce droit a été maintenu au préfet conformément à la loi de 1837. M. Gatineau,

(1) Proposition de loi tendant à modifier l'art. 102 de la loi municipale du 5 avril 1884 et à donner aux maires le droit de révocation des gardes champêtres, présentée à la Chambre des Députés par M. Audigier. N° 2489. — S.O. 1905 — 602.

député d'Eure-et-Loir, et le sénateur Oudet insistèrent beaucoup pour qu'il en fût autrement (1).

M. Gatineau s'exprimait, en effet, ainsi à la tribune :

« Quelle serait la situation du maire vivant côte à côte avec un garde champêtre qui, soutenu par l'autorité du préfet, deviendrait un véritable ennemi, un surveillant passionné, j'allais dire un mouchard ? »

Que le maire puisse exercer ce fameux droit de révocation et ces conflits entre l'autorité préfectorale et le représentant de la commune seront évités, c'est la solution logique, celle de la proposition de loi que nous examinons. S'il en était différemment, il n'y aurait qu'à revenir au décret de 1852 qui confiait au préfet la nomination des gardes champêtres (2).

Evidemment, on ne conçoit pas qu'il y ait deux autorités différentes pour nommer et révoquer. Tant que le préfet conservera le droit d'agréer le garde, il devra de ce chef exercer tous les pouvoirs.

SECTION V. — Proposition Gourju

La proposition de loi présentée au Sénat, en 1908, par M. Gourju, conclut dans le même sens, mais de plus pour

(1) Cf. *Annales de la Chambre des Députés*, 1883, tome VIII, p. 468. — *Annales du Sénat*, 1884, tome Ier, p. 369-370.

(2) Proposition de loi de M. G. Audigier :

« Article unique. — L'article 102 de la loi du 5 avril 1884 est ainsi modifié : Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire, ils doivent être agréés ou commissionnés par le préfet ou le sous-préfet. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés.

Ils peuvent être suspendus par le maire seul ou révoqué par lui, avec l'approbation du conseil municipal.

En dehors, etc ..

obvier au défaut d'agrément du préfet, elle prescrit certaines formalités propres à rendre inefficace le silence de ce haut fonctionnaire. M. Gourju prévoyant certaines objections, se défend de vouloir faire de la commune un « microcosme qui se suffise à lui-même, qui ne tienne pas compte des droits de la collectivité nationale et qui ne constitue le pays que par voie de simple juxtaposition aux autres communes. » Il sait l'antipathie qu'avaient nos pères pour « le système qui pousse jusqu'à l'excès l'indépendance des communes et qui a été la plus grave erreur de certaines théories communalistes en France ou ailleurs. »

Mais, ajoute-t-il, s'il convient que les communes n'oublient point la part qui revient à l'État, non seulement dans l'administration générale de la nation, mais aussi dans le contrôle de leur administration particulière, il est non moins essentiel que ce contrôle, qui est le ciment de leur unité, ne dégénère pas en tyrannie et qu'il ne supprime pas, à force d'exagération dans le détail, la large indépendance qui doit être assurée à chaque commune, dans l'étendue de son territoire, quand il s'agit d'actes et de matières qui appartiennent, par définition, au domaine municipal. De plus, il fait remarquer que si les grandes villes sont généralement bien armées pour pouvoir se défendre, au besoin avec l'appui de la presse locale, contre les excès de la centralisasion et contre la méconnaissance des égards dus à leurs administrateurs, il n'en est pas toujours de même pour les villes de peu d'importance, et à plus forte raison pour les communes rurales, qui sont beaucoup plus facilement livrées à l'arbitraire et aux caprices des agents du pouvoir central. C'est surtout, prétend-t-il ensuite, dans l'organisation de la police communale qu'elles font souvent l'épreuve de leur impuissance à se faire respecter, puisque dans les campagnes cette police est habituellement formée d'un seul homme, qui est le garde champêtre.

Aussi se réclamant des articles 106 et suivants de la loi

du 5 avril 1884 qui rendent responsables pécuniairement les communes envers les particuliers et envers l'État lui-même des dommages résultant de troubles civils, d'émeutes ou de rassemblements, M. Gourju déduit que « là où repose la responsabilité, là aussi doit se trouver le pouvoir de faire le nécessaire pour l'éviter », et qu'on ne saurait donner aux agents du pouvoir central, qui, en l'état actuel de notre droit public, sont toujours irresponsables, le pouvoir de paralyser les choix de l'autorité municipale.

Il conclut en donnant au maire le droit de nommer librement le garde champêtre, sous la seule réserve d'un droit de veto tempéré et motivé, laissé au préfet avec intervention du ministre de l'Intérieur, si le conflit ne peut être résolu par les voies amiables (1).

---

(1) Proposition de loi relative à la nomination des gardes champêtres et des gardes particuliers, présenté au Sénat le 10 novembre 1908 par M. Gourju et plusieurs de ses collègues, n° 271, S. E., 1908, 10. Renvoyé à la Commission relative à l'article 85 de la loi du 5 avril 1884.

Première partie : DES GARDES CHAMPÊTRES. — Article premier. — Dans chaque commune la nomination du garde champêtre ou des gardes quand plusieurs y sont nécessaires, appartient à l'autorité municipale. Le maire doit exercer son choix parmi les citoyens français, âgés de 25 ans au moins, sachant lire et écrire dont le casier judiciaire ne portera trace d'aucune condamnation et auront satisfait à la loi militaire.

Art. 2. — La nomination faite par le maire ne produira effet qu'un mois après la notification qui en aura été faite au préfet. Pendant ce laps de temps, le préfet aura la faculté de dénoncer au maire en la forme administrative, une opposition qui devra être motivée et qui sera suspensive, en l'invitant à lui soumettre une autre nomination dans la quinzaine.

Art. 3. — Si le maire maintient son arrêté et le préfet son opposition, un rapport du directeur de l'administration départementale et communale fait à la requête de la partie la plus dili-

L'argumentation toute juridique de M. Gourju ne supprime pas la plaie qu'il est le premier à signaler, mais tend tout simplement à en diminuer le mal, puisqu'il reconnaît que donner au préfet un droit de veto à la nomination du maire, c'est laisser encore ouverte la porte à de nouveaux conflits. Pourquoi alors ne pas aller jusqu'au bout et proposer soit la nomination pleine et entière au préfet, soit la nomination au maire avec confirmation par les tribunaux judiciaires ? C'est ce que n'ont pourtant pas osé MM. Dron et Gourju.

---

gente, soumettra le conflit au ministre de l'Intérieur, qui le tranchera par une décision sans recours.

Art. 4. — Les gardes champêtres sont suspendus ou révoqués par le maire sous réserve pour le préfet, de former opposition à l'arrêté, en la forme administrative, dans le mois de la notification qui doit lui être faite avant l'expiration du troisième jour, L'arrêté du maire est exécutoire par provision tant qu'il n'est pas frappé d'opposition par le préfet.

Art 5. — Si dans le délai ci dessus le Préfet ne forme pas opposition ou s'il fait connaître avant l'expiration du mois qu'il ne fera pas usage du droit d'opposition, l'arrêté du maire deviendra définitif aussitôt après la ratification tacite ou expresse qui s'ensuivra. S'il y a opposition et que le maire maintienne son arrêté, le ministre de l'Intérieur prononcera définitivement dans les formes qui ont été ci-dessus indiquées.

TROISIÈME PARTIE

ESSAI DE RÉORGANISATION

CHAPITRE PREMIER

Nomination

Si nous avons rejeté tour à tour les propositions Dron, Audigier et Gourju, c'est qu'à notre avis la vérité est que partout et toujours il sera dangereux de déposer entre les mêmes mains les intérêts, très souvent en opposition, de l'État et des particuliers. L'exécution des lois sera entravée parce que leurs exécuteurs étant en même temps les dépositaires des intérêts de leurs administrés, préféreront ménager les intérêts de ces derniers, aux dépens des lois de l'État. Entre l'intérêt électoral et l'application désintéressée des lois, l'hésitation ne sera jamais possible, de telle sorte que le gouvernement trouvera toujours une opposition latente, sourde, ou tout au moins une certaine inertie dans le pouvoir municipal.

Les Allemands ont redouté cette éventualité, et voilà pourquoi ils ont admirablement bien organisé leur police rurale. Leur garde champêtre (Feldhüter), est plus actif que le nôtre, car il est toujours jeune et pris dans l'armée.

Ces agents sont attachés à telle commune où ils résident ; ils dépendent d'un commissaire central nommé par le Département de l'Intérieur et qui reçoit des ordres directement du parquet. Le maire n'exerce aucune autorité sur la police dont il n'a même pas la direction.

Le droit de nomination conféré aux maires produit donc des résultats pratiques tels que sa suppression s'impose au législateur, s'il veut réellement opérer une réforme complète et utile.

Mais, objecteront certains, l'institution des gardes champêtres étant essentiellement municipale et locale, comment concevoir que le représentant de la commune ne puisse plus nommer les gardes. Que va devenir le pouvoir de police des maires, l'une de leurs prérogatives les plus importantes, ce « principe intangible », suivant le projet Dron ?

Le principe sur lequel s'appuie cette objection est-il d'une exactitude complète ? Est-il vrai que l'institution des gardes champêtres est communale, tant par la nature de l'objet auquel elle s'applique, que par la législation qui la régit en ce moment ? Et si cette institution avait ce caractère, ne devrait-on pas le modifier, le changer, si c'était le seul moyen d'obtenir un service régulier et utile ?

Telles sont les questions que nous devons maintenant examiner.

Un principe que personne ne conteste et qu'il serait peut-être trivial de répéter, si nous n'en avions besoin pour servir de point de départ à la discussion ; c'est que le droit de police, dans l'acception générale du mot, est un droit qui appartient par essence au pouvoir exécutif. L'État a dans ses attributions essentielles celle de la police générale. Investi de la souveraineté, il jouit de la plénitude de la puissance publique (Statsmacht) par opposition aux pouvoirs partiels. Ainsi que l'a dit Bluntschli, la souveraineté n'est pas simplement la somme des droits isolés, mais un droit synthéthique, notion concentrée comme celle de la

propriété dans le droit privé. Au surplus, il ne connaît pas de pouvoir qui ne lui soit suborbonné dans l'organisme politique de telle sorte que, par son essence même, il domine toutes les polices locales.

La police, en effet, se divise (1) en police générale et en police locale municipale ; la première s'exerce exclusivement par le pouvoir exécutif, ou par ses agents directs, la seconde est du domaine du pouvoir municipal, sous la surveillance et le contrôle du pouvoir exécutif. Mais dans quelle catégorie faut-il ranger la police rurale? Dans la première? Dans la seconde? Fait-elle partie de la police générale de la République, fait-elle partie de la police municipale et locale? Là est toute la question. Nous ne voulons ni la discuter ni la résoudre nous-même, car elle est admirablement traitée dans Henrion de Pansey.

« La loi du 14 décembre 1789, disposant en vue de maintenir l'ordre et la tranquillité dans l'intérieur des communes, confie à la vigilance et à l'autorité des officiers municipaux, le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police. D'un autre côté, on voit les maires, en possession de faire les règlements qu'ils jugent propres à assurer la propreté, la salubrité, la sûreté, la tranquillité dans l'intérieur des communes et l'on est disposé à croire que les lois placent également la police des campagnes dans les attributions des corps municipaux : ce serait une erreur.

Si la loi du 14 décembre 1789 confie à l'autorité des officiers municipaux le soin de maintenir une bonne police dans l'intérieur des communes, le Code rural, disposant dans l'intérêt des campagnes, s'exprime bien différemment, il dit, et rien de plus : « La police des campagnes est spé-« cialement sous la juridiction des juges de paix et des « officiers municipaux ». Ainsi le Code rural ne place pas

(1) Voir l'Introduction.

la police des campagnes sous l'autorité des corps municipaux, mais, ce qui est bien différent, sous leur juridiction, et même cette juridiction n'a pas tardé à leur être enlevée. D'abord provisoirement par la loi du 20 messidor an III, et définitivement par le Code des délits et des peines ; de manière qu'aujourd'hui les municipalités n'ont sur les campagnes ni la police réglementaire ni la police contentieuse et qu'il ne leur reste à cet égard qu'un droit de surveillance qui se concentre dans la personne des maires et des adjoints, en leur qualité d'officiers de police judiciaire. » (1)

Donc, par sa nature même, la police rurale n'est point dans les attributions municipales, elle est une branche de la police jndiciaire, elle s'exerce par les officiers de justice, sous l'autorité des Cours d'appel.

La législation particulière qui régit l'institution des gardes champêtres a-t-elle donné aux gardes champêtres le caractère d'un agent purement municipal, ainsi que certains paraissent le croire? Nous sommes d'opinion absolulument contraire.

Malheureusement, toutes les fois que l'on s'est occupé de la question des gardes champêtres, on l'a fait en cédant un peu trop aux préoccupations des anciennes traditions, sans tenir compte des transformations successives qu'ont subies nos institutions gouvernementales, à l'ombre desquelles s'est développé parallèlement et dans le même esprit l'institution des gardes champêtres, sans tenir compte des diverses phases de la législation à cet égard ; car il est digne de remarquer qu'à mesure que le gouvernement a tendu vers l'unité administrative, les fonctions de garde champêtre se sont transformées, l'agent communal est devenu un fonctionnaire public de l'ordre administratif et judiciaire.

(1) Œuvres judiciaires du Président Henrion de Pansey.

Avant 1790, depuis un temps immémorial même, les gardes champêtres étaient des agents purement municipaux. Ils étaient dans les attributions du pouvoir municipal exclusivement ; ils n'avaient même pas besoin de l'approbation et de l'investiture seigneuriale ou royale, ils étaient dans une position à peu près analogue à celle des appariteurs, des agents de police de nos villes, dont les rapports ne font pas foi en justice, ne sont considérés que comme simples renseignements. C'est en cet état que les prit le décret du 28 avril 1790 ; il sanctionna l'institution en principe sans y rien changer ; mais les décrets du 21 septembre 1791, et surtout celui du 20 messidor an III, commencèrent à développer le caractère de l'institution, à en transformer la nature. Le premier en donnant aux procès-verbaux des gardes champêtres le droit de faire foi en justice jusqu'à preuve contraire ; le deuxième en donnant à l'administration du district le droit de nommer et révoquer les gardes champêtres ; droit qui avait appartenu jusqu'alors aux officiers municipaux. Enfin, la loi du 3 brumaire an IV, et plus tard le Code d'instruction criminelle de 1808 ont complété la transformation et reconnu dans les gardes champêtres la double qualité d'agent du pouvoir judiciaire et de fonctionnaire de l'ordre administratif.

Maintenant les lois de 1837 et du 5 avril 1884 sur l'administration municipale, en dérogeant au décret de messidor an III, en donnant aux maires le droit de nommer les gardes champêtres, ont-elles changé le caractère de l'institution telle qu'elle est établie par les lois antérieures ? Ont-elles atténué ou amoindri à aucun degré le double caractère que le Code d'instruction criminelle attribue au garde champêtre ?

En aucune façon : les gardes champêtres sont restés ce qu'ils étaient auparavant, fonctionnaires publics à un double titre, ils ont été considérés comme tels par la jurispru-

dence des cours et des tribunaux. C'est ainsi que toute attaque ou résistance est réputée rébellion envers un fonctionnaire public ; c'est ainsi que les gardes champêtres, pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, sont justiciables des Cours d'appel et non des tribunaux correctionnels.

La loi du 5 avril 1884, après celle de 1837, a été une anomalie, une contradiction dans la législation existante sur les gardes champêtres, mais n'a nullement dénaturé l'institution elle-même. Elle nous a donné l'étrange contradiction d'un fonctionnaire de l'ordre administratif nommé par un maire, alors que la constitution et la nature des choses déclarent qu'ils seront nommés par le pouvoir exécutif ; elle a fait naître encore cette étrange anomalie d'un garde nommé par le maire, alors qu'il ne peut être révoqué que par le préfet ; étrange anomalie, en effet, car le droit de nommer et celui de révoquer dérivent du même principe, sont deux droits connexes et indivisibles, suivant la règle de droit si connue : « *Ejus est destituere, ejus est instituere.* »

Nous n'avons pas la prétention de concilier ces contradictions et ce ne sont pas les seules, nous allons tâcher seulement d'expliquer ici comment elles se sont glissées dans notre loi municipale.

La loi du 20 messidor an III avait dérogé à la loi de 1790 en attribuant à l'administration du district le droit de nommer et révoquer les gardes champêtres, droit qui appartenait auparavant aux municipalités, mais ce décret de l'an III ne s'était point occupé de leurs gages : il les laissa, comme par le passé, à la charge des communes. Il y avait là une souveraine injustice. En effet, créer un fonctionnaire public par un acte du pouvoir central et faire payer le traitement de ce fonctionnaire à la commune, ce sont deux choses qui ne peuvent se concilier, ni avec la justice ni avec la logi-

que (1). Mais la logique et la justice étaient ce qui préoccupait le moins le gouvernement de cette époque dans ses rapports avec les communes.

La loi de 1837 trouva cet ordre de choses ainsi établi ; et, comme l'État, il faut lui rendre cette justice, a eu toujours, à toutes les époques, une merveilleuse tendance à s'exonérer en rejetant autant qu'il le peut les charges sur les communes et les départements, il parut parfaitement convenable et avantageux de conserver ce *statu quo*, de laisser le traitement du garde champêtre inscrit au budget communal. Ce fut sans doute pour atténuer ce que cet état de choses avait d'injuste et d'anormal que la loi de 1837 donna le pouvoir aux maires et aux conseils municipaux de nommer les gardes champêtres ; mais, comme le pouvoir central ne pouvait abdiquer complètement un droit qui lui appartient par la force des choses, il conserva le droit de révocation du garde champêtre, terme moyen, transaction qui ne concilie rien, qui aggrave au contraire ; car, puisque la loi du 5 avril 1884 n'a modifié celle de 1837 qu'en donnant au maire seul, le droit de nommer le garde, nous vivons encore aujourd'hui, en présence de cette étrange et double contradiction, d'un fonctionnaire de l'ordre administratif et judiciaire nommé par un maire, d'un fonctionnaire public payé par les deniers communaux. La concession que la loi de 1837 a faite en faveur du pouvoir municipal, n'a eu donc d'autre but, d'autre portée, que celle de pouvoir demander ce traitement à la commune avec une apparence de justice et de raison.

En résumé, la police rurale est, en principe, une partie intégrante de la police générale et elle n'appartient aucune-

(1) Actuellement encore, certains agents sont payés sur les fonds communaux et nommés par une autre autorité que celle du maire. (Commissaires de police, instituteurs, gardes forestiers, etc.).

ment à l'autorité municipale. L'institution des gardes champêtres n'est point une institution communale, mais dérive du pouvoir central en temps qu'elle touche au pouvoir central, en temps qu'elle touche au pouvoir judiciaire et à l'administration. Cependant, alors même qu'il serait vrai que la police rurale et les gardes champêtres, qui en sont les principaux agents, seraient d'institution purement municipale, et nous croyons avoir prouvé qu'il faudrait changer cet ordre de choses, nous maintenons que si on donne aux gardes champêtres un caractère communal, si on les place sous la dépendance de l'esprit de localité, il est impossible d'attendre de cette institution quelque chose d'efficace et de sérieux. Nous ne jugeons pas avoir à pousser plus loin la démonstration de ce que nous avançons, nous croyons en avoir assez dit là-dessus dans les développements qui précèdent.

Il y a, certes, peut être une espèce de témérité à venir réclamer, ici, au nom du pouvoir central, contre l'autorité communale, à représenter l'action du corps municipal comme une action dangereuse pour le garde champêtre, comme une action qui s'oppose à la régularité de son service, et cela au moment où l'esprit municipal est, en France, ardent et plein de vie, où il réclame avec tant d'ardeur contre les empiétements du pouvoir central.

CHAPITRE II

Embrigadement

L'État ayant pris sous son égide la police rurale, comment l'organisera-t-il ?

Depuis la Cour d'appel de Montpellier qui, en l'an X, à la suite des observations signalées plus haut, élabora un projet d'embrigadement des gardes champêtres et, jusqu'au dernier Congrès tenu par ces agents, en avril 1913, un grand nombre de projets tendant au même but ont été proposés.

Nous ne les analyserons pas, ce qui serait fastidieux, mais il est cependant utile de voir dans quelles circonstances ils ont vu le jour.

Tous les conseils généraux que nous avons vu se plaindre de l'institution des gardes champêtres, émirent aussi des vœux en faveur de l'embrigadement. Ce projet de réforme passa bientôt des assemblées départementales, où il ne pouvait se produire que sous forme de vœu, à l'Assemblée législative où il aurait pu aboutir et devenir une réalité.

A plusieurs reprises, il fut présenté à la Chambre des députés et soutenu par des hommes très aptes à le faire adopter ; ils échouèrent pourtant, mais uniquement à cause de la question budgétaire liée toujours intimement à toute réforme, dans un personnel administratif nombreux.

Dans la séance de la Chambre des députés du samedi 4 février 1843, au cours de la discussion du projet de loi sur l'augmentation de l'effectif de la gendarmerie, M. de Saint-Priest, député, dit :

« Les deux observations que j'ai à faire sont indépendantes de mon vote qui est acquis au projet de loi.

» La première a pour objet d'appeler l'attention du Gouvernement sur l'utilité d'une mesure tendant à former un corps auxiliaire de gendarmerie qui serait en même temps utile à l'agriculture. La Chambre comprend que je veux parler de l'embrigadement des gardes champêtres. (*Très bien* ! *Très bien* !) »

M. de Saint Priest développa ses projets de la réforme le 23 mai suivant (1).

« Une grande objection est présentée, dit M. de Saint Priest, on dit : vous allez attenter aux droits du pouvoir municipal. Je respecte autant que personne ces droits du pouvoir municipal, mais cependant s'il arrive qu'en une circonstance donnée les fonctionnaires municipaux agissent contrairement aux intérêts de la commune, je ne comprendrais pas ce respect exagéré pour une prérogative dont l'exercice serait dommageable aux intérêts de la communauté par laquelle le pouvoir est établi.

Je crois que non seulement l'autorité municipale ne serait pas affaiblie par l'embrigadement, mais qu'au contraire, elle en serait fortifiée.

Le jour où les gardes champêtres ne seront plus entièrement soumis à toutes les influences locales, mais seront obligés d'obéir à un chef, sous peine de destitution, ce jour-là, les arrêtés du maire seront mieux exécutés, les gardes trouveront dans cette subordination même, le courage nécessaire pour faire respecter ces arrêtés, car, ne l'oublions pas, Messieurs, la stricte nécessité d'accomplir un devoir est, elle aussi, une forte garantie d'indépendance sous les autres rapports ».

Les paroles de M. de Saint-Priest en 1843 sont d'actualité à l'heure présente.

(1) *Moniteur Officiel*, année 1843, t. II, p. 1238 et suivantes.

Le lundi 29 mai suivant, une commission fut nommée à l'effet d'examiner le projet de M. de Saint-Priest. Le rapport fut présenté par M. Murat Ballangé (*Moniteur Officiel*, 3e supplement du jeudi 22 juin 1843), il concluait à une réforme de l'organisation des gardes champêtres et à l'augmentation de leur traitement, cette proposition ne reçut aucune suite.

C'est en 1851 que l'embrigadement reparaît à la Chambre des Députés par une proposition de M. de Girard. M. Quentin-Bauchard, rapporteur, déposa le 24 janvier 1851 (*Moniteur officiel*, année 1851, p. 286), un rapport qui écartait la réforme, en raison des charges financières qu'elle imposait au pays. M. de Girard demandait, en effet, 26 millions pour l'application de son système : « Il ne faut pas exagérer les abus, disait M. Quentin-Bauchard, qui sont la suite du défaut presque absolu de police dans nos campagnes, mais il est juste de les reconnaître. La cause de ces abus est dans la dépendance trop étroite des gardes champêtres vis-à-vis des maires et des corps municipaux. L'accord qui existe dans tous les esprits sur ce point nous dispense de développement ».

Ces observations, on l'a vu, n'ont rien perdu de leur valeur maintenant où les maires ne sont plus nommés par le pouvoir central, mais sont désignés par les conseils municipaux.

La proposition de Girard fut discutée à l'Assemblée nationale dans sa séance du 29 février 1851.

Répondant par avance aux personnes qui pourraient dire que l'embrigadement des gardes champêtres est l'organisation de la centralisation, au moment où, comme aujourd'hui, on ne parlait que de décentralisation, M. de Girard, dans son discours, dit excellement : « La centralisation que je propose est une centralisation utile et de bon aloi, car, sans elle, on n'arrivera à rien de bon ni d'efficace en matière de police rurale; elle aura sur l'institution des

gardes champêtres l'effet que les lois de 1833 et 1836 ont eu sur l'instruction primaire et les chemins vicinaux. Tant que ces deux branches de service ont été livrées sans contrôle au pouvoir municipal, vous savez l'état déplorable dans lesquels se trouvaient et nos chemins et nos écoles communales ; l'amélioration dans ces deux branches de service, n'a commencé à se faire sentir que lorsqu'aux abus, aux fâcheuses influences de la localité, on a substitué l'action d'une autorité étrangère à la commune, lorsqu'on a centralisé les efforts et les ressources individuelles des communes dans un intérêt plus général et plus étendu. Cette centralisation était comme celle que je vous propose, une centralisation de bon aloi, car l'instruction primaire et la voirie vicinale ne sont pas des objets d'intérêt purement communal ; ils se relient à l'intérêt général par une connexion, une solidarité impossible à méconnaître. »

Voici la manière dont le système de l'embrigadement s'organisait dans la proposition de M. de Girard : les gardes champêtres d'un même canton forment une brigade, ils sont surveillés et dirigés dans leur service par des brigadiers résidant au chef-lieu de canton, ceux-ci à leur tour sont plus spécialement placés sous les ordres des gardes généraux, résidant au chef-lieu d'arrondissement, sous la surveillance et les inspirations du procureur de la République et des sous-préfets ; ils servent de lien commun entre l'autorité supérieure et les brigadiers et gardes champêtres de la circonscription. Les gardes champêtres sont nommés par le préfet sur présentation de trois candidats par le conseil municipal ; les conseils cantonaux nomment les brigadiers ; les conseils généraux les gardes généraux. Cette proposition venait à à un moment où l'état de nos finances ne permettait pas de voter les 26 millions nécessaires à son application, aussi ne fut-elle pas prise en considération.

En 1853, le préfet de la Loire organisa dans son dépar-

tement, par arrêté, l'embrigadement des gardes champêtres, mais cet essai n'eut pas de durée, pas plus qu'une tentative semblable faite dans l'Indre en 1852.

En 1855, M. Lezay-Marnesia, sénateur, rédigea un projet de loi tendant à l'embrigadement, qu'il envoya à tous les conseils généraux, plusieurs discutèrent ce projet et l'adoptèrent.

Ce projet, autour duquel il se fit un certain bruit dans les conseils généraux d'alors, eut le sort de ceux qui l'avaient précédés : il demeura à l'état de projet. Il demandait pour sa mise en œuvre un sacrifice pécuniaire relativement encore assez considérable : 10 millions environ.

En 1886, M. Gomot, ministre de l'agriculture, déposa un projet de loi sur le Code rural et l'organisation de la police rurale; dans l'exposé des motifs, il était dit :

« L'article 123 introduit dans la matière une règle nouvelle, l'embrigadement des gardes champêtres. Cette innovation a été souvent, depuis bien longtemps, réclamée. » A l'appui de cette proposition on faisait observer que l'action isolée des gardes champêtres était trop souvent impuissante pour assurer la protection des propriétés contre les maraudeurs, surtout lorsque ceux-ci sont réunis en bande ; que dans les villes, la sécurité des personnes et le respect de la propriété n'étaient garantis que par l'organisation donnée aux agents chargés de la police qui seraient en quelque sorte désarmés si leur action devait rester isolée et qu'il fallait suivre cet exemple; qu'enfin, l'embrigadement des gardes champêtres ne pouvait porter aucun préjudice aux communes, parce que les absences que le réquisitionnement déterminerait, seraient toujours de courte durée et que les agents n'étant employés que dans le canton, pourraient toujours être rappelés en très peu d'heures, si leur présence était devenue indispensable.

Enfin, le Sénat, dans son rapport sur le Code rural, a très

vivement insisté pour que l'embrigadement des gardes champêtres fut inscrit dans le Code rural.

« Quelque opinion que l'on puisse avoir, cette question mérite d'être étudiée d'une manière approfondie et l'on a pensé que la discussion d'un projet de Code rural fournissait l'occasion de faire cette étude. »

Depuis cette époque, le Parlement a été saisi plusieurs fois de pétitions réclamant l'embrigadement, elles ont été déposées au Sénat : en novembre 1889, par M. Peaudecerf, sénateur, rapporteur de la Commission du Code rural, et le 25 février 1897, M. Pauliat, sénateur du Cher, au nom des gardes champêtres du canton de Charost ; à la Chambre, en 1890, par M. Guillemet, député de la Vendée, questeur, et par M. Morlot, député de l'Aisne.

Dans son discours de rentrée à la Cour de Pau, en 1894, M. l'avocat général Guyon, traitant d'une police d'État, préconisait l'embrigadement des gardes champêtres, M. Joseph Reinach, député, dans la *Revue politique et parlementaire* de janvier 1895, proposait la création d'un corps de police hiérarchisé, « avec inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers, agents ou gardes champêtres, tous nommés par le pouvoir central ». En 1897, le conseil général de l'Aude, suivi de quelques autres assemblées départementales, émit un vœu en faveur de l'embrigadement ; à signaler aussi un vœu émis par la Société centrale d'agriculture de la Haute-Garonne, en faveur de cette même réforme. M. Trigant-Geneste, ancien secrétaire général de préfecture, a publié sur la question, dans la *Revue politique et parlementaire* d'août 1897, une étude remarquable. Dans cette même revue un article de M. Jean Signorel, paru en mai 1910, traite la même question ; M. Gabriel Desbats aussi a décrit dans la *Revue générale d'administration* quelques pages relatives aux modifications à apporter à l'institution qui nous intéresse.

Au dernier Congrès des gardes champêtres, tenu à Paris

les 23, 24 et 25 avril 1913, une longue discussion s'est engagée au sujet de l'embrigadement et de la nomination des gardes champêtres. Une partie des délégués voulait que ceux-ci fussent nommés par les maires, les autres par les préfets. Finalement, le Congrès se rangea à ce dernier avis par le vote d'un vœu qui demande que les gardes champêtres soient nommés par les préfets sur une liste présentée par les maires.

A la suite de ce Congrès, M. Klotz, ministre de l'Intérieur, sur une démarche des congressistes, a répondu qu'il allait saisir de ces vœux la Commission instituée au ministère de l'Intérieur, pour la réorganisation de la police des villes et des campagnes.

Le droit de nomination des gardes champêtres donné au préfet et leur embrigadement, tels sont les deux principes autour desquels se meut notre projet de réorganisation.

CHAPITRE III

Projet

I. CRÉATION OBLIGATOIRE ET FACULTÉ DE RÉUNION. — II. INTERVENTION DU CONSEIL GÉNÉRAL DANS LA CRÉATION DES GARDES CHAMPÊTRES. — III. MODE DE RECRUTEMENT. — IV. EMBRIGADEMENT DES GARDES CHAMPÊTRES. — V. TRAITEMENT. — VI. VOIES ET MOYENS D'EXÉCUTION. — VII. RÉSIDENCE. — VIII. UNIFORME. ARMES. — IX. FONCTIONS DES GARDES, BRIGADIERS ET OFFICIERS GARDES.

I. — Création obligatoire et faculté de réunion

Nous proposons de revenir au principe de l'an III et de 1837 et de faire proclamer l'obligation pour les communes d'avoir un ou plusieurs gardes champêtres ; mais, d'autre part, en présence des nécessités budgétaires et des charges toujours croissantes, occasionnées aux budgets communaux par les lois d'assistance, il faudrait revenir au système de la loi de 1791, autorisant la réunion de deux ou plusieurs communes pour avoir un garde champêtre commun (1).

Le droit de suspension étant, en effet, retiré aux maires, l'objection faite en 1884, par M. Demôle (2), n'aurait plus de portée.

(1) D'autre part, la loi du 22 mars 1890, qui a complété la loi du 5 avril 1884, permet l'association des communes en vue d'une œuvre d'utilité inter-communale.

(2) Voir page 21.

II. — Intervention du conseil général dans la création des gardes champêtres

Voilà donc les deux principes posés : obligation d'avoir un ou plusieurs gardes ; faculté de réunion pour création d'un garde commun. Quelle sera l'autorité qui autorisera les créations des gardes communs ?

A notre avis, ce devra être le conseil général. Émanant du suffrage universel local, mieux placée que quiconque pour connaître les besoins locaux et faire la balance des sacrifices demandés et des avantages à en retirer, l'assemblée départementale nous paraît particulièrement apte à faire ces deux sortes de désignation. C'est là de la véritable et bonne décentralisation. C'est du reste la tendance du législateur actuel qui, après avoir posé le principe de l'obligation de l'assistance médicale gratuite et de l'assistance aux vieillards et incurables, a laissé aux conseils généraux le soin de faire les règlements d'application du détail de ces lois.

Appelé à se prononcer sur les besoins de la police rurale, le conseil général autorisera les créations des gardes communs suivant les nécessités et les ressources des communes, dont il est l'émanation immédiate et l'interprète autorisé.

III. — Mode de recrutement

Les gardes champêtres devront être nommés, suspendus et révoqués par le préfet. Nous sommes persuadés, maintenant qu'à la réflexion, les municipalités comprendront cette nécessité. Il en sera d'eux comme des commissaires de police communaux, qui sont nommés par le gouvernement, bien que payés par le budget communal.

Toutefois, pour laisser aux municipalités des prérogatives qui leur sont chères, le préfet serait tenu de choisir le garde

sur une liste de cinq candidats présentée par le maire. Ceci n'est pas une innovation. En effet, la loi du 5 avril 1884, donne dans les communes, qui ont moins de 300.000 fr. de revenus, la nomination au préfet des receveurs municipaux spéciaux. Ils sont choisis sur une liste de trois noms, présentée par le conseil municipal.

Les candidats gardes champêtres présentés par les maires, devront être choisis sur une liste générale annuelle, arrêtée par le conseil général dans sa session d'août.

Ceci admis, la question se pose de savoir :

Quelles seront les conditions de recrutement, c'est-à-dire quelles seront les conditions pour figurer sur cette liste départementale ?

A ce point de vue, il paraît nécessaires que pour être garde champêtre, il faudra :

a) Être âgé de 25 ans au moins et de 60 au plus ;

b) Avoir été reconnu valide par un médecin agréé par l'administration.

Nul ne pourra être inscrit sur la liste après 45 ans. Cette limite pouvant être reculée d'un nombre d'années égal à la durée de leurs services militaires, sans que cette limite soit portée au delà de 50 ans.

On aurait un excellent recrutement des gardes champêtres dans les anciens gendarmes, personnes habituées à la discipline et au devoir. Ceux-ci quittent l'armée vers quarante cinq ans avec une retraite qui leur assure déjà une partie de l'existence et dressés au métier, ils seraient heureux d'accepter des fonctions de gardes champêtres, s'il leur était bien indiqué que ce seront désormais des fonctions sérieuses, respectées et indépendantes.

A défaut d'anciens gendarmes, les nouveaux gardes pourraient être recrutés parmi les anciens militaires rengagés de la loi du 21 mars 1905.

S'il ne se trouve pas de candidat militaire, on devra s'assurer que les candidats civils possèdent tout au moins

des connaissances élémentaires et une certaine instruction professionnelle. Ainsi l'affirmation des procès-verbaux n'aura plus alors sa raison d'être, puisque cette formalité, d'origine très ancienne, ne se conçoit que si l'agent ne sait que signer son nom.

Certains objecteront qu'il suffit à un garde champêtre de manifester sa présence pour que tout rentre dans le calme, l'aspect seul de son képi étant de nature à inspirer une salutaire terreur aux campagnards, somme toute de braves gens, inoffensifs, dociles.

Cette conception était admissible il y a un siècle, mais les temps ont changé, les mœurs se sont transformées et avec elles notre civilisation et la criminalité elle-même. Il est nécessaire que ceux qui, aujourd'hui, demain, auront une délégation quelconque de la puissance publique pour assurer le service de la police puissent constituer un corps éclairé et dont les membres connaissent au moins les lois et les règlements et aussi la manière de les appliquer.

IV. — Embrigadement des gardes champêtres

Les gardes d'un même canton seraient sous l'autorité d'un brigadier-garde résidant au chef-lieu de canton. Les brigadiers-gardes remplaceraient là où ils existent actuellement les commissaires de police cantonaux qui seraient supprimés. Tous les gardes et brigadiers d'un arrondissement seraient sous l'autorité d'un officier garde résidant au chef-lieu d'arrondissement, aux lieu et place du commissaire de police, sauf au chef-lieu de département et dans certains gros chef-lieux d'arrondissements.

Dans les départements pauvres, deux ou plusieurs cantons, deux ou plusieurs arrondissements pourraient être réunis pour ne former qu'un seul canton ou qu'un seul arrondissement de police rurale.

La nomination des brigadiers gardes et des officiers gardes devra appartenir au ministre de l'Intérieur.

On verra plus loin le rôle de ces agents.

V. — Traitement

1° *Gardes.* — La Belgique, qui va en général plus vite que nous, nous a déjà distancé dans cette matière.

Dans le projet déposé par le gouvernement belge (Chambre des représentants, 10 décembre 1907), le traitement du garde champêtre n'est jamais inférieur à 500 francs par an. Il est obligé de contracter une police d'assurance sur la vie pour un capital égal au double de son traitement initial. A 65 ans, il est mis d'office à la retraite et a droit à une pension d'invalidité et de vieillesse qui s'élève à la moitié du traitement initial. Le gouvernement a la faculté de le mettre à la retraite si, avant 65 ans, il est « hors d'état d'assurer convenablement son service. »

Ce projet est très sage parce que la perspective d'une retraite facilitera toujours le recrutement des gardes. Il pourra être adopté chez nous avec cette double précision que le traitement minimum sera de 1.000 francs — un règlement d'administration publique devant établir une échelle de traitements — et que la retraite sera liquidée à l'âge de 60 ans (1).

Ainsi on aura la certitude d'avoir des agents à l'abri du besoin, et, partant, de bien des faiblesses, ce serait des hommes dignes et dévoués qui ne rechercheraient plus des ressources dans l'exercice d'un second métier.

(1) Cette disposition serait ainsi en harmonie avec la loi du 5 avril 1910, modifiée par celle du 27 février 1912, sur les retraites ouvrières et paysannes, qui a fixé à 60 ans l'âge normal de la retraite.

2° *Brigadiers et officiers gardes.* — Les brigadiers auraient un minimum de 1.500 francs et les officiers 2.000 francs.

VI. — Voies et moyens d'exécution

Il convient d'examiner ici la pierre d'achoppement de toutes les mesures de ce genre. La plupart des projets cités plus haut ont été, en effet, abandonnés à cause de l'importance des sacrifices demandés.

a) *Gardes.* — Lorsqu'une commune aura un ou plusieurs gardes, la question est toute résolue et la dépense incombera à cette commune. La difficulté naîtra pour le payement des gardes communs.

Il existe dans le fonds commun des cotisations municipales et particulières, un paragraphe qui semble tout indiqué pour servir à l'exécution de notre projet. Le paragraphe 9 de ce compte est, en effet, intitulé : « Traitements et frais concernant le service de la police. » Il suffira de prescrire le versement, par les communes intéressées, du contingent nécessaire au paiement du garde commun. Ce contingent pourra être fixé d'après l'importance de la population et en tenant compte de la valeur du centime communal. Le mandatement devra être fait par le préfet.

b) *Brigadiers et officiers gardes.* — Ce que nous venons d'exposer pour le garde commun s'appliquera de même pour ceux-ci, mais avec cette différence que plusieurs ressources devront contribuer au payement de leur traitement. C'est ainsi que l'État devra verser dans le fonds commun des cotisations, une subvention qui ne pourra pas être inférieure à l'économie qu'il aura réalisée par la suppression de la plupart des commissaires de police prévue dans notre projet.

De son côté, le département devra également contribuer au payement de ses agents. Nous verrions encore avec plaisir qu'une partie du produit des amendes de police correctionnelle (le quart par exemple) soit affecté au concours de ce payement (1).

Enfin, le surcroît de dépense, qui pourrait exceptionnellement ressortir, serait réparti entre toutes les communes du département, en tenant compte des mêmes facteurs que pour le payement des gardes communs.

Comme pour ces derniers, le mandatement devra être à la charge du préfet, le fonds des cotisations municipales étant à la disposition de ce fonctionnaire. Ces agents devront subir les retenues réglementaires pour le service des pensions civiles.

VII. — Résidence

Il est bien évident que lorsque une commune, un canton, un arrondissement, aura son garde, son brigadier garde, ou son officier garde la résidence est toute indiquée.

Il n'en est pas de même pour les gardes, brigadiers gardes et officiers gardes communs.

Le garde commun devra résider dans la commune qui fournira le plus fort contingent au paiement de son traitement. A égalité de contingent, dans la commune qui aura la plus forte population.

Les brigadiers gardes et officiers gardes communs résideront dans le canton ou l'arrondissement le plus peuplé.

Par décret, il pourra être dérogé à cette dernière règle,

(1) Ce produit s'est élevé dans l'Hérault, pour l'année 1912, à la somme de 34.484 fr. 63 nette, déduction faite du 20 o/o revenant à l'État.

lorsque l'intérêt exigera que la résidence soit transportée dans un autre canton ou arrondissement.

VIII. — Uniforme Armes

Si nous avons pensé, avec certains, qu'un képi sur un costume civil, prête plutôt au ridicule qu'au respect ; nous estimerions, au contraire, qu'un uniforme sobre et sévère aurait un salutaire effet sur l'esprit des habitants de nos campagnes. Qui ne sait pas que le gendarme doit à son uniforme la plupart de ses succès ?

La question étudiée par la Société générale des prisons, dans sa séance du 19 février 1908, a permis à M. Honnorat d'exposer brillamment cette idée.

Nous n'avons pas ici à décrire comment serait cet uniforme, il nous suffira de dire qu'on pourrait prendre modèle sur la tenue des agents de police dans la plupart des grandes villes.

Quant au payement de cette tenue, il pourrait être constitué à la Caisse des dépôts et consignations, comme cela se fait du reste pour les gardes forestiers communaux, une masse pour servir à l'entretien et à l'habillement de ces agents. Une modique somme serait retenue mensuellement sur leur traitement pour servir à alimenter cette masse.

Tous ces agents seraient pourvus d'un revolver d'ordonnance du modèle employé dans l'armée.

IX. — Fonctions des gardes, brigadiers et officiers gardes

a) *Gardes.* — Les gardes continueront à être les exécuteurs des règlements de police rurale et municipale. Toutefois, ils dépendront seulement de l'autorité des brigadiers et officiers gardes, ils seront en relations constantes avec ces derniers par les moyens les plus prompts et les plus rapi-

des ; c'est ainsi qu'une cabine téléphonique les reliant aux chefs-lieux de canton et d'arrondissement devra être mise à leur disposition. Pour qu'ils puissent concourir efficacement à la répression de tous les délits, ils devront avoir une compétence extracommunale qui s'étendra au besoin sur tout l'arrondissement. Ceci n'est, en effet, possible que si l'on tient compte du mode de nomination exposé plus haut. N'étant plus nommés par le maire, rien ne s'opposera à ce qu'ils aient des attributions encore plus étendues que celles qui leur sont données par le dernier paragraphe de l'article 102 de la loi de 1884.

b) *Brigadiers gardes.* — Les brigadiers gardes tiendraient le feuillet individuel de tous les gardes de leurs brigades, ils les noteraient et les présenteraient aux inspections trimestrielles, qui seraient passées au chef-lieu de la brigade par l'officier garde.

Ils pourraient, sur les instructions de l'officier garde, organiser des services de ronde et de surveillance par des concentrations et des réunions de gardes dont ils prendraient le commandement. Sur l'ordre du préfet et sur la demande d'un officier de gendarmerie, ils pourraient convoquer leurs gardes pour coopérer à un service d'ordre ou de police commun avec la gendarmerie.

Enfin, ils recevraient notification de tous les arrêtés municipaux de police du canton et veilleraient à leur stricte exécution.

c) *Officiers gardes.* — Leur rôle est tout défini par ce qui vient d'être exposé pour les gardes et brigadiers gardes. Ils auraient la haute direction sur les gardes et particulièrement sur leurs subordonnés immédiats : les brigadiers.

Comme ces derniers, ils recevraient une copie de tous les arrêtés municipaux de police intéressant l'arrondissement. Ils remplaceraient avec avantage les commissaires de police

cantonaux, qui le plus souvent n'ont pas les moyens d'exercer utilement leurs fonctions ; d'ailleurs la plupart des cantons sont actuellement dépourvus de ces fonctionnaires.

En relation constante avec le parquet et le préfet, ils leur signaleront les points principaux qu'ils auront relevés dans les rapports que leur adresseront quotidiennement les brigadiers gardes.

Ils dépendront directement du ministre de l'Intérieur, qui les fera contrôler par des inspecteurs spéciaux.

CONCLUSION

Tel est, dans sa ligne schématique notre modeste projet. Nous ne nous dissimulons pas qu'il soit perfectible. Il aurait cependant le double avantage de substituer une organisation insuffisante sans doute, mais certaine à l'état actuel, tout en ménageant les ressources de l'État, des départements et des communes.

Cette réorganisation s'impose tant dans l'intérêt de la police générale et de la police locale, qui n'existent pour ainsi dire pas, que dans l'intérêt des agents.

Pour ceux-ci, la certitude d'une retraite, d'un salaire raisonnable et d'un avancement mérité leur donnerait toutes les garanties désirables pour leur permettre de consacrer à la sécurité de nos campagnes, tout leur temps et tout leur zèle.

De leur côté, les maires auraient près d'eux, un gardien vigilant pour l'observation des mesures qu'ils prennent dans l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques.

Désormais, tout conflit entre l'autorité locale et l'autorité préfectorale serait banni, puisque ces agents seraient nommés, d'une part par le préfet, d'autre part, présentés par

les maires. Nous ne verrions peut-être plus les tracasseries misérables que couvrent les actes du magistrat municipal. Les « volailles du Gouvernement » auraient vécu !

Le vagabondage et le braconnage prenant chaque jour une plus grande extension — la question des romanichels étant plus que jamais à l'ordre du jour — on arrivera ainsi à lutter contre ces plaies des campagnes, que la gendarmerie, par ses occupations extérieures, est impuissante à réprimer.

De nombreuses lois votées et mises en vigueur depuis une vingtaines d'années, exigent chez les agents une certaine capacité, que leur assurera notre projet. Parmi ces lois, nous citerons : Les lois des 15 juillet 1878 sur le phylloxera et le doryphora ; 27 juillet 1880 sur les carrières ; 20 août 1881 sur le Code rural et les chemins ruraux, 4 avril 1882 sur la restauration des terrains en montagne ; 14 août 1885 sur la surveillance des étalons ; 4 février 1888 sur la fraude des engrais ; 17 décembre 1888 sur la destruction des insectes et cryptogames nuisibles, 4 avril et 18 juillet 1889 sur le Code rural et la vaine pâture ; la fameuse loi du 21 juillet 1898 sur la police rurale concernant les personnes, les animaux et les récoltes et, enfin, celle du 12 janvier 1909, ayant pour but de combattre les épizooties et les maladies contagieuses des animaux, etc.

Les nombreux arrêtés pris chaque année par les préfets des départements, en exécution des lois votées pour protéger l'agriculture, ordonnant, notamment, l'échenillage, l'échardonnage, la destruction de l'épine-vinette, etc., ceux réglementant la circulation des bicyclettes, automo-

biles, attelages de chiens, ceux ayant pour effet d'enrayer l'alcoolisme, par la surveillance des cabarets dans les campagnes, etc..., doivent être observés avec une vigilance que peut seule nous donner une police effective, indépendante et forte.

Les derniers événements de Lunéville et de Nancy sont venus nous rappeler que la mobilisation devait être l'objet des préoccupations constantes de tous, puisque c'est d'elle que dépend dans une certaine mesure le sort de nos armées, lors du premier choc avec l'ennemi. Notre projet est en même de donner à notre pays les moyens les plus efficaces pour parer à une telle éventualité. Notre combinaison, qui permettrait de joindre à l'action de la gendarmerie celle des gardes champêtres embrigadés, nous paraîtrait devoir assurer la mobilisation dans des conditions de rapidité, de précision irréprochables.

Ainsi, meilleur recrutement du personnel, application rigoureuse des lois, observations strictes des règlements de police et, enfin, sécurité de nos frontières, tels sont les principaux avantages que pourraient donner le fonctionnement d'une semblable organisation.

Vu : Le Président de la thèse,
Le 24 mai 1913,
M. MOYE.

Vu : le Doyen,
Montpellier, le 24 mai 1913,
VIGIE.

Vu et permis d'imprimer,
Montpellier, le 24 mai 1913,
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
MAIRET.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

HAURIOU. — Droit administratif, 7e édition, 1911.

H. BERTHÉLEMY. - Traité élémentaire de droit administratif, 6e édition, Paris, Arthur Rousseau, éditeur, 1910.

Th. DUCROCQ. - Cours de droit administratif, 7e édition, 1897, in-8°.

BÉQUET. — Répertoire de droit administratif.

FUZIER-HERMANN. — Répertoire de droit administratif.

Répertoire de police administrative et judiciaire publié sous direction de M. LÉPINE, Berger-Levrault, Paris, 1896.

Traité de police administrative et judiciaire, par Léon THORLET, Berger-Levrault, Paris 1891.

Ouvrages spéciaux

Code de législation rurale, par MM. Léon et Maurice LESAGE, Berger-Levrault et Cie, Paris-Nancy, 1899.

WATRIN H. — Code rural, Albert Fontemoing, éditeur, 1910, in-8°.

JOUZIER. — Législation rurale, J. Baillière et fils, Paris, 1904, in-8°.

GAUWAIN P. — Législation rurale, librairie Firmin-Didot et Cie, 1890, in-18°.

MORGAND. — La loi municipale. Commentaires de la loi du 5 avril 1884, 8e édition, 1911, librairie Berger-Levrault et Cie.

ESCAICH. — Code formulaire des gardes champètres.

LOYSEAU. - Traité des Seigneuries.

Glossaire du droit Français, RAGUEAU, 1704.

La Poix de Fréminville. La pratique universelle pour la rénovation des terriers et droits seigneuriaux, chez Knapers, Paris, 1762.

Œuvres judiciaires du Président Henrion de Pansey, annotées par des jurisconsultes et des magistrats et précédées d'une notice biographique, par Rozet, Paris Gennequin, Gr. in-8°.

Avenel (Vicomte d'). — La réforme administrative.

Deschanel. — La Décentralisation.

Prévost-Paradol. — La France nouvelle.

Revues

Revue générale d'Administration. Article de M. Desbats, année 1910, p. 129 et sqq.

Revue politique et parlementaire. Article de M. Trigant-Geneste, année 1897, p. 326 et sqq.

Revue politique et parlementaire. Article de M. Signorel, année 1910, p. 275 et sqq.

Revue pratique de droit français, tome 50. Article de M. Ferd. Jacques.

Revue pratique de droit français, tome 54. Article de M. Ferd. Jacques.

Revue politique et parlementaire. Article de M. Bloch, année 1894, septembre.

Revue politique et parlementaire. Article de M. J. Reinach, année 1894, décembre.

Revue des Deux Mondes, 1894, Francis Charmes. Chronique de la quinzaine, page 246.

Bulletin de la Société générale des Prisons, année 1908, séance des 19 février, 18 mars, 29 avril et 29 mai 1908.

Moniteur officiel.

Journal officiel.

Le Moniteur judiciaire du Midi.

Compte général de l'Administration de la justice criminelle, Années 1905-06-07-08-09-10.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Organisation de la Police rurale

CHAPITRE I. — De l'organisation des gardes champêtres. 12

Section I. Notions historiques 12

Section II. Législation actuelle 20

L'emploi de garde champêtre est facultatif pour les communes 20

Nomination 21

Agrément 22

Choix 23

Incompatibilités 24

Serment 27

Installation 28

Résidence 28

Absence 29

Suspension 29

Révocation 33

Suppression de l'emploi 34

Démission 40

Costume, Insignes 40

Armes 41

Traitement 41

Pensions 47

Surveillance des gardes champêtres 47

Responsabilité des gardes champêtres 50
Crimes et délits commis par les gardes champêtres 51
Protection des gardes champêtres..... 52

CHAPITRE II. — Attributions des gardes champêtres..... 53
Agents communaux. — Officiers de police judiciaire 53

Section I. Police rurale..... 54

Section II. Police municipale 57

Section III Attributions spéciales..... 59

DEUXIÈME PARTIE

Critique de l'Organisation actuelle Divers projets de réorganisation

CHAPITRE I. — Critique de l'organisation actuelle..... 62

Section I. Résultats pratiques de l'institution des gardes champêtres..... 62

Section II. Historique..... 64

Section III. Inefficacité de l'organisation actuelle. Ses causes..... 67

CHAPITRE II. Divers projets de réorganisation..... 78

Section I. De la police mobile..... 78

Section II. Proposition de M. de Marcère..... 82

Section III. Proposition Dron..... 84

Section IV. Proposition Audiger..... 85

Section V. Proposition Gourju..... 86

TROISIÈME PARTIE

Essai de réorganisation

CHAPITRE I. — Nomination 91

CHAPITRE II. — Embrigadement 99

CHAPITRE III. - Projet 106
I Création obligatoire et faculté de réunion 106
II. Intervention du conseil général dans la création des gardes champêtres 107
III. Mode de recrutement 107
IV. Embrigadement 109
V. Traitement 110
VI. Voies et moyen d'exécution 111
VII. Résidence 112
VIII. Uniformes, Armes 113
IX. Fonctions des gardes brigadiers et officiers gardes 113

CONCLUSION 117

BIBLIOGRAPHIE 121